



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2015

Larissa Wöll

**Zurück zum
direktdemokratischen
Musterland?
Möglichkeiten und sekundäre
Auswirkungen der
Bürgerbeteiligung in Baden-
Württemberg**

Bachelorarbeit bei
Dr. Matthias Fatke
SoSe 2015

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	II
1 Einleitung: „Mehr direkte Demokratie"	1
1.1 Aufbau der Arbeit und Forschungsfragen	1
1.2 Gesellschaftliche und theoretische Relevanz des Themas.....	2
1.3 Forschungsstand	3
2 Baden-Württemberg – Das „Mutterland direkter Demokratie“	9
2.1 Konzeptspezifikation	9
2.2 Direktdemokratische Regelungen in Baden-Württemberg.....	12
2.2.1 Exkurs: Errichtung des Nationalparks Schwarzwald.....	17
3 Theoretische Grundlagen.....	20
3.1 Direkte Demokratie: Erzieherische Wirkung auf den Bürger?	20
3.1.1 Direkte Demokratie und Wahlbeteiligung.....	22
3.1.2 Direkte Demokratie und politisches Wissen.....	23
3.1.3 Direkte Demokratie und Demokratiezufriedenheit.....	25
4 Untersuchungsdesign.....	28
5 Empirische Ergebnisse	31
5.1 Inhaltliche Auswertung	31
5.2 Robustheit	37
6 Fazit und Diskussion	39
Literaturverzeichnis	III
Internetquellen	VIII
Anhang	IX

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf des Volksgesetzgebungsverfahrens in Baden-Württemberg.....	14
Abbildung 2: Quorum und Wahlbeteiligung.....	31
Abbildung 3: Frist und Wahlbeteiligung	31
Abbildung 4: Quorum und politisches Wissen	33
Abbildung 5: Frist und politisches Wissen	33
Abbildung 6: Quorum und Demokratiezufriedenheit	34
Abbildung 7: Frist und Demokratiezufriedenheit	34
Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid der deutschen Bundesländer	15
Tabelle 2: Überblick über direktdemokratische Instrumente in Baden-Württemberg nach der geplanten Reform	17
Tabelle 3: Regressionsmodell der direkten Demokratie und Wahlbeteiligung	32
Tabelle 4: Regressionsmodell der direkten Demokratie und des politischen Wissens	33
Tabelle 5: Regressionsmodell der direkten Demokratie und Demokratiezufriedenheit.....	34
Tabelle 6: Multiples Regressionsmodell der direkten Demokratie und Wahlbeteiligung.....	35
Tabelle 7: Multiples Regressionsmodell der direkten Demokratie und politisches Wissen	36
Tabelle 8: Multiples Regressionsmodell der direkten Demokratie und Demokratiezufriedenheit	37

1 Einleitung: „Mehr direkte Demokratie

„Ich wünsche mir eine lebendigere Demokratie, an der alle beteiligt sind:
Schüler, Eltern, Frauen und auch die Stimmlosen –
dafür mache ich mich aktiv stark.“¹

Diesen Anspruch erhebt Gisela Erler, die als Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Baden-Württemberg zum „Musterland von lebendiger Demokratie und Bürgerbeteiligung“² machen möchte. Ganz deutlich stellt sie Bürgerbeteiligung als eine Bereicherung für die Politik dar und geht davon aus, dass mehr Mitsprache zu einem besseren Informationsniveau, neuen Ideen und zur Akzeptanz politischer Entscheidungen führt. Mit der Volksabstimmung über das Stuttgart-21-Kündigungsgesetz entschieden die Bürger erstmals selber über eine Gesetzesvorlage der Landesregierung. Diesen Weg möchte die 2011 gewählte erste grün-rote Regierung mit einer „Politik des Gehörtwerdens“ konsequent weiterverfolgen. Das große Ziel dabei sind Reformen, welche die Hürden für Volksbegehren und Volksabstimmungen abbauen sollen und die Einführung der Volksinitiative planen. Die These, dass direkte Demokratie für den Bürger zu vorteilhaften Ergebnissen des politischen Prozesses führt, wurde in zahlreichen Untersuchungen bestätigt. Die vorliegende Arbeit hat sich zum Ziel gemacht, diese Ergebnisse für die deutschen Bundesländer anzuwenden und zu erarbeiten, ob die geplanten Reformen der grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg dieses Bundesland tatsächlich wieder zu einem Vorbild direktdemokratischer Beteiligung werden lässt.

1.1 Aufbau der Arbeit und Forschungsfragen

Um dem Gegenstand der Untersuchung gerecht zu werden, ist die Forschungsarbeit wie folgt aufgebaut. Nach den Kapiteln zur gesellschaftlichen und theoretischen Relevanz (Abschnitt 1.2) und dem Forschungsstand (Abschnitt 1.3) folgt ein Kapitel zur direkten Demokratie in Baden-Württemberg (Kapitel 2). Dabei soll näher auf die Konzeptspezifikation der wichtigsten Begriffe eingegangen werden (Abschnitt 2.1) und die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in dem Beobachtungsland analysiert werden (Kapitel 2.2). In einem Exkursteil (Abschnitt 2.2.1) wird ein prominentes Beispiel eines Bürgerbeteiligungsverfahrens in Baden-Württemberg dargestellt. Im Kapitel 3 beginnt die theoretische Fundierung anhand derer, die Hypothesen der Arbeit erstellt werden. Im darauffolgenden Kapitel 4 beginnt der empirische Teil der Arbeit mit der Erläuterung der Methodik und Operationalisierung der Variablen. In Kapitel 5 erfolgt die Präsentation der Ergebnisse, während in einem abschließenden Kapitel 6 die zentralen Befunde der Abschlussarbeit diskutiert und einer kritischen Bewertung unterzogen werden.

¹ STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG. „Mehr Demokratie und Bürgerbeteiligung wagen“. Online am 29.06.2015 abgerufen unter: <http://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/buergerbeteiligung/>.

² Ebd.

1.2 Gesellschaftliche und theoretische Relevanz des Themas

Mit Blick auf die aktuellen Grundsatzprogramme der deutschen Parteien fällt die Forderung nach besseren Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger dem Leser immer wieder ins Auge. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) beispielsweise erklärt dazu: „[...] Eine lebendige Bürgergesellschaft kann und soll staatliches Handeln kontrollieren, korrigieren, anspornen, entlasten und ergänzen“.³ Auch auf Seiten der Partei „Die Linken“ sind die Aufrufe zur „Erweiterung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie durch direkte Demokratie“⁴ mittels dem Volksentscheid zu hören. Die Partei „Die Grünen“ fordert für das Ziel einer lebendigen demokratischen Praxis „eine bürgerfreundliche Gestaltung der direktdemokratischen Instrumente“.⁵ Auch im Grundsatzprogramm der Christlich demokratischen Union Deutschlands (CDU) heißt es, dass sich „[...] demokratische Beteiligung des Bürgers in Wahlen und Abstimmungen, aber auch in vielfältigen Formen des bürgerschaftlichen Engagements“ ausdrückt.⁶ Der Konsens über die Möglichkeit der Partizipation als Grundprinzip der Demokratie und die Notwendigkeit, die Bürgerinnen und Bürger⁷ direkt an politischen Entscheidungen zu beteiligen wird hier deutlich. Die Argumente dafür, aber auch die Gegenmeinungen sind dabei zahlreich und teils sehr unterschiedlich. Befürworter attestieren der direkten Demokratie als Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit, Einfluss auf die Stabilität und Integrationsleistung des politischen Systems zu nehmen. Diese bekräftigen Wirkungen auf das politische Informationsniveau, die Wahlbeteiligung, die Lebenszufriedenheit und Sozialisation der Bürger. Skeptiker dagegen berufen sich vor allem darauf, dass die Direktdemokratie als Instrument der Tyrannei diene, die Wichtigkeit von Wahlen vermindere und dringende Veränderungen behindern würde. In dieser Kontroverse nimmt auch Gisela Erler mit ihrer Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung auf allen Entscheidungsebenen eine ganz klare Position ein. Die Politik des „Gehörtwerdens“ soll als Markenzeichen der grün-roten Landesregierung fungieren und vor allem nach den Erfahrungen mit dem Großprojekt „Stuttgart 21“ in Form von anwendungsfreundlichen Gestaltungsmöglichkeiten umgesetzt werden. Obwohl Baden-Württemberg jahrzehntelang das einzige Bundesland war, das auf kommunaler Ebene direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten kannte, waren diese durch hohe Hürden und thematische Restriktionen meist zum Scheitern verurteilt. Die bedeutenden Reformvorhaben des Bundeslandes geben Anlass, sich mit der Frage zu beschäftigen, inwiefern eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen für Volksbegehren und Volksabstimmungen tatsächlich zu vorteilhaften Aspekten für den Bürger und das politische System führen könnten. Die vorliegende Arbeit soll daher die zahlreichen Argumente für die Direktdemokratie mit neuen Ergebnissen

³ Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD vom 28. Oktober 2007, S. 30.

⁴ Programm der Partei DIE LINKE vom 21. bis 23. Oktober 2011, S. 45.

⁵ „Die Zukunft ist grün.“ Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen vom 15. bis 17. März 2002, S. 129.

⁶ „Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland.“ Das Grundsatzprogramm der CDU vom 3. bis 4. Dezember 2007, S. 84.

⁷ Aus Praktikabilitätsgründen wird im folgenden durchgehend die männliche Form gewählt, die selbstverständlich auch die Bürgerinnen einschließt.

zu den bildenden Einflüssen der direkten Demokratie erweitern und die Chancen der geplanten Reformen in den Gesamtkontext der Forschung einordnen. Wenn die Reformierung der Volksrechte in Baden-Württemberg tatsächlich zu mehr Demokratie und positiven Aspekten der Sozialisierung führt, können diese Ergebnisse als neues Argument die hier angeführten Forderungen der Parteien bekräftigen.

Neben gesellschaftlichen Relevanzkriterien sollen auch theoretische Argumente die Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Thema rechtfertigen. Obwohl das Thema der direkten Demokratie bereits spätestens seit den 90er Jahren mit der Einführung direktdemokratischer Instrumente in einer Vielzahl von Bundesländern auf dem Vormarsch der politischen Wissenschaft ist, ist das Thema immer noch von aktueller theoretischer Relevanz. Die verstärkte Bürgerbeteiligung befruchtete die demokratietyologische Diskussion und macht die direkte Demokratie bis heute zu einem wichtigen Phänomen der Forschung. Vor allem Kritiker der parlamentarischen Demokratie bezeichnen die Direktdemokratie oft als Allheilmittel gegen Politikverdrossenheit und attestieren Wirkungen auf das politische Verhalten und die Einstellung der Bürger. Diese möglichen Einflüsse auf die Gesellschaft, das politische System und auch auf den individuellen Menschen wurden vor allem für die US-amerikanischen Bundesstaaten und die schweizerischen Kantone diskutiert. Die Bestandsaufnahme der Quellenlage weist dabei jedoch Lücken auf. Die instrumentellen Effekte der Bürgerbeteiligung wie der Einfluss auf die Wählerkompetenz und die Repräsentation der Minderheiten sind insgesamt ausführlicher behandelt als die sogenannten bildenden Einflüsse. Im Bereich der deutschen Bundesländer, was zur theoretischen Bedeutung der Arbeit führt, lassen sich sehr wenige Studien zu den Auswirkungen der direktdemokratischen Rechte auf die Einstellung und das Verhalten der Bürger finden. In Konkurrenz zu den vorliegenden Hypothesen und Ergebnissen ist es Ziel der Arbeit, diese mithilfe der theoretischen Herleitung auf den Fall der Bundesrepublik anzuwenden und in einer Analyse zu untersuchen. Im Hinblick auf die Studien bezüglich der USA fallen die Ergebnisse im großen und ganzen recht positiv aus, was im Falle der Schweiz so eindeutig nicht bestätigt werden kann. Spannend ist daher die Frage, in welche Richtung die empirischen Ergebnisse für die deutschen Bundesländer tendieren werden.

1.3 Forschungsstand

Innerhalb der Forschung zur direkten Demokratie behandeln internationale Vergleiche zumeist die jeweilige nationale Ebene, wobei Deutschland aufgrund fehlender bundesrechtlicher Regelungen selten Gegenstand dieser Analysen ist. Neben vergleichenden Studien zu Staaten wie der Schweiz und der USA, die durch relativ große Fallzahlen entsprechend ertragreich sind, bietet die Bundesrepublik auch auf Länder- und Kommunalebene weniger Literatur. Lange Zeit war die Datengrundlage für die Bundesrepublik daher sehr fragmentarisch. Um die vorliegende For-

schaftungsfrage beantworten zu können, ist es von Bedeutung, Anschluss an die bereits veröffentlichte Literatur zu finden. Neben einer thematischen Kategorisierung wird zusätzlich zwischen Studien zu den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen unterschieden.

Im Hinblick auf Veröffentlichungen zur institutionellen Ausgestaltung und Verfahrensarten der direkten Demokratie in Deutschland wurden verschiedene einführende Werke betrachtet. Neben Schiller (2002, 2007) behandelt auch Rehmet (2003) in seiner Analyse die rechtlichen Rahmenbedingungen, Verfahrensgestaltung und bisherige Praxis der Direktdemokratie anhand von Daten des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“. Innerhalb der Literatur zum Forschungsstand beschäftigen sich außerdem verschiedene Beiträge mit dem Zusammenhang der institutionellen Hürden und der Häufigkeit von direktdemokratischen Verfahren (vgl. Bugiel 1991; Jürgens 1993). Eine Studie geht dabei auf Kampwirth (2003) zurück, in der er für die 16 Bundesländer feststellt, dass Bürger durch zu hohe Hürden von der Partizipation abgeschreckt werden. Für die Schweiz (Moser 1985; Freitag 2005, 2010) sowie für Kalifornien (California Commission on Campaign Financing 1992) konnte diese These durch keinen signifikanten Zusammenhang bestätigt werden. Trechsel (2000) und Barankay et al. (2003) kommen dabei für die Schweizer Kantone zu dem Ergebnis, dass ein entsprechender Zusammenhang nur im Zeitraum nach der Absenkung des Zustimmungsquorums zu erkennen ist. Einen besonderen Beitrag zur Forschung leisteten jedoch vor allem die Autoren Christina Eder und Raphael Magin, die sich in mehreren Beiträgen und Büchern intensiv mit der Thematik der direkten Demokratie und deren institutionellen Anforderungen beschäftigten. Dabei verfassten sie Darstellungen zur Entwicklung der unmittelbaren Beteiligungsrechte sowie der Nutzung der Instrumente in den einzelnen Ländern (Magin und Eder 2007, Eder und Magin 2008a). In einem besonders aufschlussreichen Beitrag erfassten Eder und Magin (2008b) die konkrete Ausgestaltung der wichtigsten Beteiligungsinstrumente der deutschen Länder durch einen sogenannten „Offenheitsindex“, mit welchem untersucht wurde, wie einfach es in den einzelnen Bundesländern ist, ein Volksgesetzgebungsverfahren durchzuführen. Mithilfe von diesem untersuchten sie die Hypothese, dass institutionelle Rahmenbedingungen die Anzahl der Volksgesetzgebungsverfahren eines Bundeslandes beeinflussen. Neben länderspezifischen Faktoren bestätigen sie dabei auch die institutionellen Hürden der Verfahren als wesentliche Faktoren bei der Erklärung der Nutzungshäufigkeit (vgl. auch Magin, Eder und Vatter 2008; Eder 2010; Eder, Vatter und Freitag 2009). In ihrer Monographie (2011) nimmt Eder eine vergleichende Analyse der Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten vor und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die vergleichsweise hohen Hürden der direkten Volksrechte in der Bundesrepublik ein Hindernis für potenzielle Bürgerbegehren sind. Auch Fatke und Freitag (2012), die sich mit der institutionellen Ausgestaltung der unmittelbaren Volksrechte in Baden-Württemberg befassten, schlussfolgerten, dass die Ab-

senkung der Hürden zur Unterschriftensammlung sowie die Senkung oder Abschaffung des Zustimmungsquorums eine stärkere Bürgerbeteiligungskultur schaffen würde. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit dem Forschungsstand zu den bildenden Einflüssen der direkten Demokratie auf das Verhalten und die Einstellung des Bürgers. Dabei wird aufgrund des Umfangs der vorliegenden Arbeit als Kriterium für das Verhalten lediglich die Wahlbeteiligung herangezogen, obwohl dabei weitere Faktoren Einfluss nehmen.

Ganz deutlich wird, dass sich die Literatur zur Forschungsfrage sehr stark auf die US-amerikanischen Staaten konzentriert und hier ihren Ursprung nahm. Der unterschiedliche Gebrauch und Umfang der Bürgerbeteiligung in den 50 US-amerikanischen Staaten bieten dabei eine hervorragende Arena für Experimente, anhand derer schwierige Fragen innerhalb der Demokratieforschung erörtert werden können. Im Laufe der Zeit beschäftigten sich daher immer mehr Studien mit der Annahme, dass Partizipation in Form von Initiativen und Referenden einen signifikanten Einfluss auf Individuumsebene hat. Vor allem die Reformer der „Progressiven Ära“⁸ erhofften sich positive Einflüsse der direkten Demokratie auf das politische System sowie die Erziehung des Menschen zum politisch informierten und engagierten Bürger. Diese positiven Entwicklungen, wie die Steigerung der Wahlbeteiligung, konnten die ersten Untersuchungen dabei noch nicht feststellen (Everson 1981; Magleby 1984). Zunächst beschäftigten sich die Studien vor allem mit Untersuchungen zum politischen Verhalten, den sogenannten „behavioral effects“. Mit Beginn des 21. Jahrhunderts kam es durch eine Welle von Veröffentlichungen, die vor allem auf die bekannten Wissenschaftler Caroline Tolbert und Daniel Smith zurückgehen, zu einem verstärkten Interesse an den bildenden Einflüssen der direkten Demokratie. Nicht nur in ihrem Buch, das den aussagekräftigen Titel „Educated by Initiative“ (Smith und Tolbert 2004) trägt, sondern in vielen weiteren Veröffentlichungen untersuchen sie die instrumentellen und bildenden Einflüsse der Direktdemokratie. Ihre Ergebnisse fallen vor allem im Bereich der Repräsentationsfähigkeit und Partizipation im großen Ganzen sehr positiv aus (vgl. Tolbert und Smith 2005, 2006; Smith und Tolbert 2007). In ihren Studien attestieren sie der Direktdemokratie neben der erhöhten Repräsentationsfähigkeit, politischen Effizienz und Partizipation der Bürger auch einen Einfluss auf das politische Wissen, die öffentliche Diskussion sowie das Engagement in Interessensgruppen. Bei einer Analyse der 50 US-amerikanischen Staaten über eine Zeitspanne von 26 Jahren, kamen sie im Gegensatz zu früheren Studien zu der Erkenntnis, dass sowohl die Möglichkeit als auch der tatsächliche Gebrauch von Initiativen zu einer höheren Wahlbeteiligung bei Präsidentschafts- wie auch bei Zwischenwahlen führe (Tolbert et. al 2001, Tolbert und Smith 2005; vgl. auch Hajnal und Lewis 2003). Zudem stellen Tolbert und Smith fest, dass sich Bürger

⁸ Mit dem Begriff der Progressiven Ära wird die Epoche um die Jahrhundertwende des 19. zum 20. Jahrhundert in den USA bezeichnet. Es handelte sich dabei um eine Zeit, in der Reformer, die sich selbst „progressiv“ (fortschrittlich) nannten, versuchten, mithilfe einer Stärkung des Staates die Probleme der modernen Industriegesellschaft zu lösen.

vor allem aufgrund von verstärktem, politischem Wissen engagieren und stark kontroverse Abstimmungsthemen einen mobilisierenden Einfluss auf den Anstieg der Wahlbeteiligung haben (Smith, Tolbert und Keller 2010). Diese Ergebnisse bauen auf den Veröffentlichungen von Smith (2001) und Lacey (2005) auf, welche die These aufstellen, dass nicht alle Initiativen gleichermaßen die Wahlbeteiligung beeinflussen, sondern dass die Kombination von hervorstechenden („salient“) Abstimmungsthemen sowie der Aufwand der Kampagnen eine entscheidende Rolle spielen. Die Annahme von Boehmke et. al (2012), dass die individuelle Wahlbeteiligung vor allem durch die räumliche Nähe zu dem Abstimmungsthema beeinflusst wird, bestätigt dies zusätzlich. All diese positiven Urteile werden von Dyck und Seabrook (2010) angefochten. In ihrem Artikel folgern sie, dass vor allem die Parteienkampagnen und das Abstimmungsthema im Zusammenhang mit steigender Wahlbeteiligung stehen und dass vorwiegend Parteianhänger zum Urnengang mobilisiert werden. Daneben stellen Burnett und Kogan (2012) in einer der neuesten Veröffentlichungen fest, dass sich Bürger, die in Staaten mit Initiativmöglichkeiten leben, auf einer fundamental anderen Art Kampagnen stellen und vor allem die Erfahrung der Bürger durch komplexe Politikfragen diesen weniger anfällig gegenüber sogenannten „framing effects“⁹ werden lässt.

Für den wissenschaftlichen Anspruch der universellen Verallgemeinerung ist im folgenden Abschnitt ein zusätzlicher Blick auf den Forschungsstand der Untersuchungen für die Schweizer Kantone unabdingbar. Eine der ersten Veröffentlichungen stammt dabei von Wernli (1998), der anhand einer Vergleichsstudie von 10 Kantonen feststellt, dass in direktdemokratischen Gebieten der deutschsprachigen Schweiz die Partizipation der Bürger, das Interesse und Bewusstsein für Politik höher sind. Die neueren Studien fällen dabei weniger positive Urteile. Franklin (2002) wie auch Möckli (2007) gehen davon aus, dass der Wert des Wahlgangs durch das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente gemindert wird. Auch Markus Freitag, der im Hinblick auf den Forschungsstand für die Schweiz mit seinen Veröffentlichungen den wohl bedeutsamsten Beitrag geleistet hat, schlussfolgert, dass der Grad an politischem Interesse, Effizienz und Vertrauen in Regierungsinstitutionen durch die Direktdemokratie zwar verstärkt werde und dadurch die Wahlbeteiligung ansteige, dass jedoch das Angebot und der Gebrauch der Initiativen und Referenden für sich genommen keinen signifikanten Einfluss auf die Partizipation nimmt (Bühlmann und Freitag 2006; vgl. auch Bühlmann 2006). In einer Veröffentlichung von Freitag und Stadelmann-Steffen (2007) bestätigen die Autoren einen tendenziell negativen Einfluss der direktdemokratischen Instrumente auf die Bürgertugenden, was heißt, dass ein stärkerer Gebrauch und Ausbau der direktdemokratischen Instrumente in einem Kanton mit weniger Partizipation verbunden ist. In einem darauf aufbauenden Artikel erweitern die Autoren diese Ergebnisse anhand einer

⁹ Der Begriff des „framings“ (dt. Einrahmen) beschreibt die Einbettung von bestimmten (politischen) Ereignissen in den subjektiven Deutungsrahmen. Anhand der Massenmedien und anderen Akteuren wird eine bestimmte Thematik durch selektive Akzentuierung dem Publikum auf bestimmte Art vermittelt.

Mehrebenenanalyse der 26 Schweizer Kantone und folgern, dass die Bürgerbeteiligungsverfahren dabei vor allem einen Langzeiteffekt auf die Wahlbeteiligung ausüben. Das heißt die Wahrscheinlichkeit wählen zu gehen, wird nicht durch die Häufigkeit der Abstimmungen, sondern auf längere Sicht durch den generellen direktdemokratischen Ausbau eines Kantons beeinflusst (Freitag und Stadelmann-Steffen 2010). In einer Arbeit von Linder (2012) schlussfolgert der Autor, dass sich Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor allem dann beteiligen, wenn sie ein größeres Bewusstsein aufweisen, kompetent abstimmen zu können oder von einer Entscheidung stark betroffen sind. Zusammenfassend können die Erwartungen der Progressiven Reformer im Hinblick auf die Partizipation in Form von Wahlbeteiligung nicht bestätigt werden. Die Möglichkeit und der Gebrauch von direktdemokratischen Rechten führen laut Forschung anders als erwartet nicht unbedingt zum Anstieg der Wahlbeteiligung.

Das Interesse der Forschung an den Einflüssen der Direktdemokratie auf die politische Einstellung fällt deutlich geringer als im Bereich der Partizipation aus. Die vorliegende Arbeit soll sich vor allem auf zwei Aspekte konzentrieren: Das politische Wissen sowie die Demokratiezufriedenheit. Eine Studie, die sich mit dem Einfluss direkter Demokratie auf das politische Wissen befasst, stammt von Mendelsohn und Cutler (2000). Dabei kommen sie zu den Erkenntnissen, dass Bürgerbeteiligung einen Lernprozess und den Anstieg des politischen Interesses sogar bei den am wenigsten informierten Bürgern fördert (vgl. auch Smith (2002); Tolbert et. al (2003); Tolbert und Smith 2005). Auch für die Schweiz kommen Benz und Stutzer (2004) gleichermaßen zu der Erkenntnis, dass stärker ausgebaute direktdemokratische Instrumente die Intensität der politischen Diskussion steigern und als Transmissionsrahmen für ein erhöhtes Informationsniveau des Bürgers sorgen. Baglioni (2007) stellt für den Kanton Berns fest, dass Bürger in diesem, der über verstärkte direktdemokratische Rechte verfügt, auch mehr politisches Interesse zeigen. Eine der neuesten Studien von Ladner und Fiechter (2012) differenziert diese Ergebnisse und stellt für die Schweizer Gemeinden fest, dass die institutionelle Ausgestaltung der Volksrechte nicht als Mobilisierungsfaktor für das politische Wissen ausgemacht werden kann.

Für den Bereich der Demokratiezufriedenheit können verschiedene Ergebnisse festgestellt werden. Eine der frühesten Studien stammt dabei von Finkel (1985), der anhand einer Panelstudie für mehrere Jahre feststellt, dass die individuelle Wahrnehmung der eigenen politischen Kompetenz durch die Direktdemokratie kaum beeinflusst wird, jedoch die Wahrnehmung der Regierung als verantwortlich und reaktionsschnell beeinflusst wird und die Zufriedenheit der Bürger steigert. Auch Bowler und Donovan (2002) stellen die Hypothese auf, dass mit steigendem Gebrauch der direktdemokratischen Rechte auch die positive Einstellung gegenüber der eigenen Regierung wächst. Gleichzeitig attestieren sie der Bürgerbeteiligung auch einen positiven Einfluss auf die Wahrnehmung der eigenen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das politische Gesche-

hen (vgl. dazu auch Smith und Tolbert 2004; Hero und Tolbert 2004). In einer Studie von Smith, Tolbert und Bowen (2008) lässt sich zusammenfassend erkennen, dass es sich bei der direkten Demokratie um ein „zweischneidiges Schwert“ handelt. Das heißt dass das Vorhandensein der Instrumente steht in positivem Zusammenhang mit erhöhter Effizienz steht, der tatsächliche Gebrauch dieser erodiert jedoch das Vertrauen in die Regierung und die Zufriedenheit. Aufbauend auf diesen Ergebnissen äußern Dyck und Lascher (2009) Zweifel und negieren diese Annahmen. Auch Dyck (2009) bestätigt diese Zweifel und geht davon aus, dass die direkte Demokratie ein Umfeld schafft, dass die Bürger dazu ermutigt der eigenen Regierung zu misstrauen und Institutionen zu hinterfragen, während nur die eigene Effizienz wahrgenommen wird. Mit Hinblick auf die Ergebnisse zur Schweiz schlussfolgert Bühlmann (2007), dass mit dem Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente als Kontrollmöglichkeit auch der Support für die Amtsträger in einer Gemeinde einhergeht. In seiner Dissertation (2013) kommt Fatke zu der Annahme, dass es einen positiven Einfluss auf das politische Vertrauen und die Zufriedenheit durch das Vorhandensein der Rechte gibt, der tatsächliche Gebrauch der Instrumente jedoch mit einem negativen Einfluss auf das politische Vertrauen in Regierende einhergeht (vgl. auch Bauer und Fatke 2014).

Mit Blick auf die positiven Erwartungen der Reformer der Progressiven Ära kann folgendes festgehalten werden: Laut Forschungsstand schaffen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten eine Umgebung, die ein erhöhtes politisches Informationslevel aufweist und den Bürger dadurch politisches bildet. Die Ergebnisse zum politischen Interesse sind dabei weniger signifikant und müssen differenzierter betrachtet werden. Auch im Hinblick auf die Zufriedenheit und politische Effizienz kommen die Veröffentlichungen zu ambivalenten Erkenntnissen und können das politische Vertrauen nicht eindeutig auf den Einfluss direktdemokratischer Rechte zurückführen. Ein allgemeines Urteil zu fällen ist daher zunächst schwierig, durch die Untersuchungen in der vorliegenden Arbeit sollen jedoch weitere Erkenntnisse gewonnen werden.

2 Baden-Württemberg – Das „Mutterland direkter Demokratie“

Wenn es um das Thema der direkten Demokratie geht, kann Baden-Württemberg die längste Tradition der deutschen Bundesländer aufweisen. Seit seiner Gründung 1952 verfügt das Bundesland vor allem in seiner Gemeindeordnung, aber auch in der Landesverfassung über unmittelbare Volksrechte zu Sach- und Personalentscheidungen. Über Jahrzehnte hinweg war Baden-Württemberg dabei das einzige Bundesland, welches das Instrument des Referendums in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorsah. Die Stimmbürger sind es also von je her gewöhnt im „Mutterland der direkten Demokratie“ (Fatke und Freitag 2012: 177) ihre Volksrechte zu nützen. All diese Elemente dienen dazu, Anliegen der Bürger in den politischen Entscheidungsprozess zu integrieren und wirksam zu machen. Um das zu ermöglichen, müssen die Instrumente jedoch so gestaltet sein, dass sie auch nutzbar sind. Ein Blick auf die Praxis in Baden-Württemberg zeigt, dass das Bundesland diesem Anspruch nicht genügt. In den letzten 50 Jahren sind die direktdemokratischen Instrumente so gut wie nicht genutzt worden. „Mehr Mitsprache sorgt dafür, dass Bürger besser informiert sind, neue Ideen einbringen und politische Entscheidungen an Akzeptanz gewinnen.“¹⁰ Über die Wirkung der Referenden ist sich die grün-rote Landesregierung einig. Soll diese sich jedoch auch entfalten können, müssen die Instrumente offen gestaltet sein. Für dieses Anliegen wurde ein Amt geschaffen, das es so nur in Baden-Württemberg gibt: Das Amt der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, das seit 2011 von Gisela Erler ausgeübt wird. Wie die Landesregierung dies mit den geplanten Reformen zu den institutionellen Rahmenbedingungen umsetzen möchte, wird in den folgenden Kapiteln erläutert.

2.1 Konzeptspezifikation

Obwohl die Begriffe „*Bürgerbeteiligung*“ und „*direkte Demokratie*“ dem Leser zunächst gängig erscheinen mögen, sind sie für sich genommen nicht ganz klar und können nicht unmittelbar aus dem Demokratiebegriff heraus erklärt werden. Daher werden im folgenden Abschnitt die wichtigsten Begriffe der Arbeit spezifiziert und definiert, was darunter verstanden wird, wenn Demokratie als „direkt“ gilt. Ganz allgemein wird der Begriff der Bürgerbeteiligung als direkte Einflussnahme ohne Zwischenschaltung der Repräsentation zunächst in Abgrenzung zur Wahlbeteiligung verwendet. Die direkte Demokratie kann dabei als ein formell verfasstes Verfahren dieser Bürgerbeteiligung bezeichnet werden und je nach Funktion und Auslösungskompetenz unterschieden werden. Während weite Teile der Forschung eine Begriffserklärung vor allem durch den Gegensatz zur repräsentativen Demokratie konstruiert haben, finden sich vermehrt Publikatio-

¹⁰ STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG. „Mehr Demokratie und Bürgerbeteiligung wagen“. Online am 18.06.2015 abgerufen unter: <http://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/buergerbeteiligung/>.

nen, die mit dem Attribut „direkt“ eine Ergänzung des Repräsentativsystems durch plebiszitäre Elemente und keine Qualitätszuordnung beschreiben (Montag 2011: 10). Je nach Kontext und Autor bezeichnet die direkte Demokratie daher verschiedene Formen von politischen Beteiligungsverfahren, wobei es eine allgemeingültige Terminologie bis heute noch nicht gibt (Eder 2011: 39; Fatke und Freitag 2012: 174). Laut Rehmet (2003: 103) sind direktdemokratische Verfahren „Sachabstimmungen, die von unten, aus der Bevölkerung heraus initiiert werden und rechtlich verbindlich von allen stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern nach Grundsätzen des gleichen Wahlrechts entschieden werden können.“ Eine weitere Begriffserklärung stammt von Kost (2008: 25). Direkte Demokratie ist laut ihm ein „Zusammenspiel von unterschiedlichen in den jeweiligen Verfassungen und Gesetzen festgeschriebenen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten der Bürgerinnen und Bürger und bedeutet die unmittelbare Einwirkung in einem politischen System auf eine bestimmte Entscheidung. Dies geschieht unter der Umgehung von Repräsentanten in Form von Abstimmungen durch Entscheidungen über Personen und Amtsträger oder als Votum über Sachfragen.“ Laut Forschung (Eder 2011: 39; Rehmet 2003: 103) werden neben den Direktwahlen auch unverbindliche Volksanregungen, Abstimmungen über Territorialfragen sowie fakultativ-plebiszitäre Verfahren nicht als direktdemokratische Verfahren klassifiziert. Uneinigkeit herrscht in der Literatur jedoch über die Einordnung der Abberufung von Repräsentanten durch die Wahlberechtigten, wie beispielsweise die Möglichkeit zur Auflösung des Landtages in Baden-Württemberg (Eder 2011: 39; Magin und Eder 2007: 152). Als Zusammenfassung der angeführten Definitionsversuche soll als Erklärung des Begriffs folgende Definition für die vorliegende Arbeit verwendet werden:

„Direkte Demokratie bezeichnet die zusätzliche Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger über den Weg der Initiativ- und Entscheidungsrechte innerhalb der Stimmbürgerarena selbst über politische Sachfragen zu entscheiden.“ (Definition)

Zudem werden synonym die Begriffe „unmittelbare Beteiligungsrechte“ und „Volksrechte“ zur Bezeichnung der Gesamtheit der darunter zu verstehenden Instrumente verwendet. Mit dem Ausdruck „Volksgesetzgebung“ werden im folgenden ausschließlich die von unten aus der Mitte des Volkes heraus initiierten Verfahren bezeichnet, deren letzte Stufe der Volksentscheid darstellt. Grundsätzlich werden mit dem Begriff der Direktdemokratie zwei unterschiedliche Dimensionen erfasst. Mit den „*Rules-in-Use*“ wird die praktische und tatsächliche Anwendung direktdemokratischer Rechte bezeichnet, während die „*Rules-in-Form*“ die institutionellen Rahmenbedingungen und das Angebot an Abstimmungsmöglichkeiten bezeichnen (vgl. Freitag und Vatter 2000: 581). Die Existenz der formellen Regeln ist jedoch nicht zwingend mit der praktischen Anwendung verbunden. Der aktive Einsatz ist dabei nur ein Teil der Anwendung, während der

erwartete Nutzen für den Bürger und den politischen Prozess ebenso wichtig ist. Eine umfassende Analyse der Einflüsse der direkten Demokratie verlangt daher einen Ansatz, der die formellen Regeln stärker betont, weshalb auch die vorliegende Arbeit zwischen der reinen Existenz der formal-rechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten und deren Nutzung unterscheidet.

Die direktdemokratische Ausgestaltung der Bundesländer wird in der vorliegenden Arbeit anhand des Instruments der *Volksgesetzgebung* erfasst. Dieses wird nach den Kriterien des *Unterschriftenquorums*, das ist die relative Anzahl der nötigen Unterschriften im Verhältnis zu den Stimmberechtigten und der *Sammelfrist*, dies ist der Zeitraum in dem die nötigen Unterschriften gesammelt werden müssen, beurteilt. In den deutschen Bundesländern unterscheidet man zwischen drei Stufen der Volksgesetzgebung. In der sogenannten Einleitungsphase müssen die Initiatoren eine bestimmte Anzahl von Unterschriften (Einleitungsquorum) nachweisen, welche zusammen mit einem Antrag auf Zulassung des Sachverhalts als Volksbegehren bei der zuständigen Behörde eingereicht werden (Eder 2011: 41). Sofern diese Phase und die Prüfung des Gesetzentwurfs auf Zulässigkeit gelingt, erfolgt das Volksbegehren, in welchem eine weitaus höhere Zahl von Unterschriften in einer zugleich kürzeren Zeit gesammelt werden muss. Als abschließender Prozess erfolgt nach Erreichen des Quorums der Volksentscheid als verbindliche Abstimmung über den initiierten Gesetzesvorschlag (Rehmet 2003: 106). In einigen Bundesländern ist für das Gelingen des Entscheids vonnöten, dass die Mehrheit der Abstimmenden sowie ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten zugunsten des Begehrens entscheiden („Zustimmungsquorum“) und sich beteiligen („Beteiligungsquorum“). Das Parlament hat dabei die Möglichkeit, das Anliegen bereits vor der finalen Abstimmung zu realisieren oder den Wählern eine Alternative in Form eines Gegenvorschlags zu unterbreiten (Eder 2011: 42).

Nachdem Wissenschaftler lange die Konsequenzen von politischer Partizipation für das Individuum ignoriert hatten, fand sich vor allem in den USA mit der Erforschung der sogenannten „*educative effects*“ ein weiterer Schwerpunkt neben den sogenannten „*instrumental effects*“. Reformen der Progressiven Ära erhofften sich positive Einflüsse der direkten Demokratie auf das politische System und teilten dabei vor allem die Vorstellung, dass Initiativen den Bürger erziehen und inspirieren könnten und dabei zugleich das Zivilengagement stärken würden. Der progressive Reformer Howe beispielsweise erklärte dazu 1915: „Direct Democracy has an educative influence (...) lead to constant discussion, to a deeper interest in government, and to a psychological conviction that a government is in effect the people themselves.“ (Smith und Tolbert 2007: 137). In der vorliegenden Arbeit wird das Konzept der „*educative effects*“ mit dem Begriff der bildenden oder erzieherischen Einflüsse bezeichnet. Als zu erklärende Größen dienen in dieser Arbeit die Wahlbeteiligung, das politische Wissen und die Demokratiezufriedenheit, die als Wirkungen der Direktdemokratie angenommen werden.

Eines davon, das Konzept des „*politischen Wissens*“ wird von Delli Carpini und Keeter folgendermaßen definiert: „We define political knowledge as the range of factual information about politics that is stored in long-term memory.“ (1996: 10). Ganz deutlich wird der Begriff dabei von anderen Schlüsselkonzepten wie Einstellungen, Werten und Überzeugungen abgegrenzt. Als Elemente politischen Wissens sollen das institutionelle Basiswissen über die Funktionsweise des politischen Systems (Delli Carpini 1993: 1182) sowie Kenntnisse politischer Schlüsselfiguren gelten. Nach Carpini und Keeter kann politisches Wissen also als notwendige Bedingung für die Partizipation am politischen Entscheidungsprozess angesehen werden (1993: 1180). Von dieser Annahme macht auch die folgende Arbeit Gebrauch. Das Konzept der „*Demokratiezufriedenheit*“ oder „*politischen Unterstützung*“ wurde vor allem von Almond angeführt. In der Beschreibung des Idealtyps der modernen Demokratie stellt er das Zusammenspiel der „politischen Involvierung“ und „politischen Unterstützung“ als wichtigste Eigenschaft der Bürgerkultur dar (1989: 30). Daneben beschreibt Easton (1975) die politische Unterstützung als „einen auf der Verhaltens- und der Einstellungsebene ablaufenden Austauschprozess zwischen dem politischen System und seinen Umwelten.“ Aspekte, die in der folgenden Arbeit in dem Konzept mit eingeschlossen werden, sind die Unterstützung der Demokratie als Ordnungsmodell, das Vertrauen zu den politischen Institutionen und Regierenden und die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Als weitere Dimension soll jedoch auch das politische Kompetenzbewusstsein inkludiert werden. Der Begriff der „political efficacy“, die politische Wirksamkeit, ist eng mit dem Konzept der politischen Zufriedenheit und Unterstützung verbunden und fand erste Verwendung bei Campbell, der den Begriff als Indikator für die Wahlbeteiligung anführte (1954: 187). Die „internal efficacy“ beschreibt dabei, wie ein Individuum seine eigenen politischen Einflussmöglichkeiten und Fähigkeiten wahrnimmt (Finkel 1985: 893). Als „external efficacy“ wird das Gefühl der politischen Responsivität bezeichnet, das heißt, inwiefern das politische System der subjektiven Einschätzung nach auf eigene Bedürfnisse reagiert (Finkel 1985: 893). Inwieweit diese Konzepte konkret operationalisiert und analysiert werden, erfolgt an späterer Stelle.

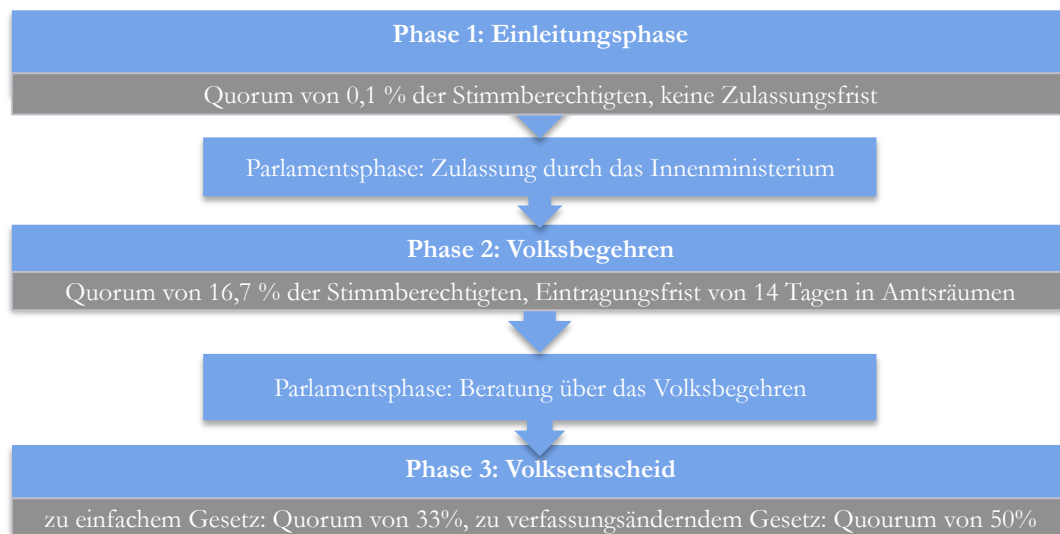
2.2 Direktdemokratische Regelungen in Baden-Württemberg

Volks- und Bürgerentscheide dienen als Ergänzung zum politischen System der parlamentarischen Demokratie. Bis zur Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands fristeten diese in den Bundesländern jedoch ein Nischendasein (Magin et. al 2008: 345). Mit Gründung der Bundesländer nach dem Zweiten Weltkrieg verfügten 8 der 11 Bundesländer¹¹ über direktdemokratische Elemente (Eder und Magin 2008a: 261). Trotz gesetzlicher Verankerung waren diese aufgrund fehlender Ausführungsgesetze und sehr allgemein gehaltenen Vorgaben lange Zeit nicht überall

¹¹ Ausnahmen bildeten hierbei die Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig Holstein.

nutzbar (Eder und Magin 2008a: 265). Mit Beginn der 1990er Jahre konnte ein Anstieg der direktdemokratischen Praxis mit dem Ausbau der Volksrechte ausgemacht werden und mit der Einführung zuletzt in Hamburg verfügten schließlich 1996 alle Bundesländer über direkte Volksrechte.

Im Allgemeinen können direktdemokratische Verfahren nach „bottom-up-“ und „top-down-Instrumenten“ kategorisiert werden (Eder und Magin 2008: 261). Zu ersteren werden dabei die Volksgesetzgebung, das fakultative Referendum und die Abberufung gezählt und bezeichnet dabei Verfahren, die der Bürger „von unten nach oben“ initiieren kann und ohne Kontrolle durch die Regierung vorgenommen werden (Eder 2011: 41). Die Volksgesetzgebung bezeichnet die Initiierung eines Gesetzgebungsverfahrens aus der Bevölkerung heraus (Rehmet und Weber 2014: 6). Im Gegensatz dazu befasst sich bei einer Volksinitiative lediglich der Landtag mit einem bestimmten Sachverhalt, wobei entweder ein Gesetz oder die Ablehnung des Antrags erfolgen kann (Rehmet und Weber 2014: 6). Das Instrument des fakultativen Referendums lässt sich nur in Rheinland-Pfalz vorfinden und richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz (Eder und Magin 2008: 262). In einigen Bundesländern besteht zudem die Möglichkeit der vorzeitigen Abberufung des Landtages (Rehmet und Weber 2014: 6). Als „top-down-Instrumente“ werden Volksbefragungen bezeichnet, bei denen die Regierung als Auslöser gilt und über den Abstimmungsgegenstand bestimmen kann (Eder 2011: 41). Beim obligatorischen Verfassungsreferendum ist die Zustimmung der Bevölkerung durch einen Volksentscheid nach einem entsprechenden Parlamentsbeschluss, meist Verfassungsänderungen, verpflichtend einzuholen (Rehmet und Weber 2014: 7). In Nordrhein-Westfalen steht es der Regierung offen, ein arbitrierendes Referendum anzufordern, sofern sie mit einem Gesetz nicht einverstanden ist, welches der Landtag verabschiedet hat (Rehmet und Weber 2014: 8). Ein weiteres Instrument stellt das Plebiszit dar, bei dem die Regierung Volksbefragungen über verfassungsändernde Gesetze initiieren kann. Zusammenfassend verfügt Baden-Württemberg als Elemente der direkten Demokratie über das Instrument der Volksgesetzgebung (ohne Volksinitiative), der Abberufung des Landtags, des arbitrierenden Referendums und des Plebiszits. Artikel 59 (2) und Artikel 60 (1, 2, 3) der Landesverfassung und Paragraph 21 (3) und 21 (1) der Gemeindeordnungen des Bundeslands schaffen dabei die rechtlichen Grundlagen. Eine erste Änderung erfolgte in Baden-Württemberg 1974, als es zur grundlegenden Reform der Volksrechte kam. Dabei wurde das Quorum von 4% auf 16,7% angehoben und zugleich die Volksgesetzgebung im Land eingeführt. Die aktuellen Regelungen der Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg werden in der folgenden Darstellung zusammengefasst:

Abbildung 1: Ablauf des Volksgesetzgebungsverfahrens in Baden-Württemberg

Quelle: Eigene Darstellung, Stand 11.06.2015.

Mit der Frage, wie einfach oder schwierig es ist, in den einzelnen Bundesländern ein Volksgesetzgebungsverfahren durchzuführen, befassen sich mehrere Studien (u.a. Eder und Magin 2008a, Eder und Magin 2008b, Schiller 2007, Magin et. al 2008, Eder et. al 2009). Im bundesdeutschen Vergleich variieren die Einleitungsquoren zwischen 0,02% der Unterschriften der Stimmberechtigten in Nordrhein-Westfalen und 3% in Hessen, wobei Baden-Württemberg hier mit 0,1% eher wenig kontrollierende Hürden aufweist. Auf der Stufe des Volksbegehrens variieren sowohl die Quoren als auch die Eintragsfristen der Bundesländer erheblich. Die Zahl der nötigen Unterschriften reicht dabei von 3,6% in Schleswig-Holstein bis zu 20% in Hessen. Die Fristen reichen von keiner Einschränkung in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 18 Monaten in Nordrhein-Westfalen. Im Hinblick auf das Unterschriftenquorum von 16,7% (das entspricht bei 7,6 Millionen Wahlberechtigten für das Jahr 2011 etwa 1,3 Millionen Unterschriften) und einer Eintragsfrist von 14 Tagen liegt Baden-Württemberg jeweils auf dem zweitletzten Platz und weist sehr restriktive und hohe Hürden auf. Für die dritte Phase ist bei einfachen Gesetzen ein Zustimmungsquorum von 33% vorgesehen. Das heißt, dass nicht nur die Mehrheit der Stimmberechtigten an dem Begehren teilnehmen, sondern auch ein Drittel ihre Stimme dafür abgeben muss. Auch hier liegt Baden-Württemberg im bundesdeutschen Vergleich weit über den durchschnittlichen Hürden. Im Falle von Verfassungsänderungen müssen sogar 50% der Stimmberechtigten zustimmen. Die folgende Tabelle listet die Regelungen der dreistufigen Volksgesetzgebung in den Bundesländern auf:

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid der deutschen Bundesländer

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriften- quorum in %	Eintragungsfrist in Tagen (1 Monat = 30 Tage)	Zustimmungs- quorum in % Einfaches Gesetz	Zustimmungs- quorum in % Verfass. Änderung
Baden-Württemberg	16,7	14 (A)	33,3	50
Bayern	10	14 (A)	kein Quorum	25
Berlin	7	120 (F,A)	25	50 + 2/3 Mehrheit
Brandenburg	3,9	180 (A, Brief)	25	50 + 2/3 Mehrheit
Bremen	5	90 (F)	20	40
Hamburg	5	21 (F, A, Brief)	kein Quorum	2/3 Mehrheit
Hessen	20	60 (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vor.	8,9	keine Frist (A)	33,3	50 + 2/3 Mehrheit
Niedersachsen	10	mind. 180 (F)	25	50
Nordrhein- Westfalen	8	360 (F), in den ersten 18 Wo- chen (A)	15	50 Beteili- gungsquorum + 2/3 Mehrheit
Rheinland-Pfalz	9,7	60 (A)	25 Beteiligungs- quorum	50
Saarland	7	90 (A)	25	50 Beteili- gungsquorum + 2/3 Mehrheit
Sachsen	13,2	240 (F)	kein Quorum	50
Sachsen-Anhalt	9	180 (F)	25	50 + 2/3 Mehrheit
Schleswig-Holstein	3,6	180 (A)	15	50 + 2/3 Mehrheit
Thüringen	10 (F) oder 8 (A)	120 (F) 60 (A)	25	40

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Mehr Demokratie e.V., Stand: 31.12.2014.

Anmerkungen: Die Unterschriften dürfen frei gesammelt (F) und/oder in Ämtern (A) geleistet werden.

Zusammenfassend lässt sich im bundesdeutschen Vergleich eine sehr restriktive Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente in Baden-Württemberg erkennen (u.a. Fatke und Freitag 2012, Magin und Eder 2007, Eder et. al 2009). Auch im Ranking zu den Volksentscheiden 2013

des Mehr Demokratie e.V. schneidet Baden-Württemberg auf dem letzten Platz mit einer mangelhaften Leistung auf Landesebene und Kommunalebene sehr schlecht ab. In einer näheren Analyse bezeichnen die Autoren die Regelungen sogar als „bürgerfeindlich und prohibitiv“ (Rehmet und Weber 2013: 48). Seine Vorreiterrolle hat das Land durch ein sehr hohes Abstimmungsquorum und eine erhebliche Restriktion der zugelassenen Themen einbüßen müssen. Positive Reformen auf kommunaler Ebene erfolgten jedoch 2005, als der Landtag die Verfahrensvorschriften änderte. Neben der Abschaffung des „Positivkatalogs“¹² wurde der „Negativkatalog“¹³ um die Thematik der Bauleitpläne erweitert. Außerdem wurde das Zustimmungsquorum von 30% auf 25% abgesenkt und die Einreichungsfrist von Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von vier auf sechs Wochen erweitert (Bürgerentscheidsbericht Baden-Württemberg 1995-2010: 1). Trotz dieser erfreulichen Entwicklung ist der Reformbedarf auf Landesebene aber auch auf Kommunalebene weiterhin immens. Diese Notwendigkeit hat auch die Landesregierung erkannt und möchte direktdemokratische Entscheidungen auf Landes- und Kommunalebene einfacher machen. Ein Meilenstein in dieser Entwicklung ist die Einigung der vier Landtagsfraktionen auf ein Reformpaket, das bereits der Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD beinhaltet¹⁴. Konkret soll neben der Einführung einer Volksinitiative mit einem Unterschriftenquorum von 10.000 Stimmen das Zustimmungsquorum für Volksabstimmungen auf ein Fünftel der Stimmberechtigten gesenkt werden und bei Änderungen von Gesetzen gänzlich gestrichen werden.¹⁵ Auch das Unterschriftenquorum für das Volksbegehren soll gesenkt, die Eintragsfrist von zwei Wochen auf mehrere Monate erweitert und die Sammlung von Unterschriften auch außerhalb von Rathäusern ermöglicht werden. Ergänzend dazu will die Regierung das Petitionsrecht weiterentwickeln und die Online-Petition bürgerfreundlicher gestalten. Auch die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene soll erneut reformiert werden. Ziel ist es, das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren auf sieben Prozent und bei Bürgerentscheiden das Zustimmungsquorum auf 20 Prozent zu senken. Die Fristen sollen auf drei Monate verlängert und der Themenkatalog um Bauleitplanverfahren erweitert werden. Am 04.03.2015 erklärte sich die CDU, die für die Zwei-Drittel-Mehrheit von Nöten war, nach langen Verhandlungen dazu bereit, die geplanten Verfassungsänderungen mitzutragen. Bis zum 27.03.2015 erfolgte die Verbändeanhörung und der Gesetzesentwurf konnte auf dem Beteiligungsportal der Landesregierung von den Bürgern kommentiert werden. Nach Abschluss dieser Phase werden die Rückmel-

¹² Bis 2005 waren gemäß der Gemeindeordnung § 21 Abs. 1 nur solche Gemeindeangelegenheiten bürgerentscheidsfähig, die in einem sogenannten „Positivkatalog“ aufgezählt wurden.

¹³ Sogenannte „Negativkataloge“ schließen wichtige kommunalpolitische Themen, wie den Haushalt oder die Bauleitplanung (bis 2005) explizit von Bürgerbegehren aus.

¹⁴ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN LANDESVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG (2011): „Der Wechsel beginnt“. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg 2011-2016. Online am 11.06.2015 unter: <http://gruene-bw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/Koalitionsvertrag-web.pdf>.

¹⁵ Sämtliche folgende Informationen stammen von der Seite der Landesregierung Baden-Württemberg oder aus direkter Anfrage beim Staatsministerium BW, Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung.

dungen ausgewertet und das zuständige Ministerium nimmt zu den abgegebenen Kommentaren Stellung. Laut der Landesfraktion der Grünen ist die Verfassungsänderung für den 01.10.2015 geplant. Die geplanten Veränderungen werden in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Tabelle 2: Überblick über direktdemokratische Instrumente in Baden-Württemberg nach der geplanten Reform

	Landesebene - Volksbegehren -		Kommunalebene - Bürgerbegehren -	
	aktuell	geplante Reform	aktuell	geplante Reform
Hürden			Ausschluss: Negativkatalog	Erweiterung um Bauleitplanverfahren
	ANTRAG: 10.000 Unterschriften	VOLKSINITIATIVE: 10.000 Unterschriften statt Antrag auf Volksbegehren	BEGEHREN: Unterschriften von ca. 10%, gestaffelt nach Einwohnerzahl innerhalb von 6 Wochen	BEGEHREN: Unterschriften von 7%, gestaffelt nach Einwohnerzahl innerhalb von 3 Monaten
	BEGEHREN: Unterschriften von 16,7% der Stimmberechtigten in 14 Tagen	BEGEHREN: Unterschriften von 10 % der Stimmberechtigten in mehreren Monaten (k.A.), auch freie Eintragung		
	ENTSCHEID: 33,3 % Zustimmungsquorum	ENTSCHEID: 20% Zustimmungsquorum	ENTSCHEID: 25% Zustimmungsquorum	ENTSCHEID: 25% Zustimmungsquorum

Quelle: Fatke und Freitag (2012), erweitert durch Angaben der Landesregierung Baden-Württemberg.
Stand: 11.06.2015.

2.2.1 Exkurs: Errichtung des Nationalparks Schwarzwald

Das Ziel der grün-roten Landesregierung eine „Gesellschaft des Dialogs“¹⁶ zu schaffen, findet in informellen wie auch institutionalisierten konkreten Beteiligungsprojekten seinen Ausdruck. Die Frage, ob im Schwarzwald ein Nationalpark entstehen soll, sorgte ähnlich wie das Projekt Stuttgart 21 im Bundesland Baden-Württemberg für eine intensive Diskussion. Dabei stand jedoch nicht nur das Projekt selbst im Mittelpunkt der Auseinandersetzung, sondern vor allem die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung. Regierung und Befürworter der Errichtung des Nationalparks betonten die einzigartige Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungsprozess, während Kritiker und vor allem die Oppositionsparteien von einer „Farce der angeblichen Politik des Gehörtwerdens“ sprachen.¹⁷

¹⁶ STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG. „Projekte der Landesregierung“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte>.

¹⁷ FDP/DVP FRAKTION IM LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (28.11.2013). „Rülke. Landesregierung macht Politik nach dem Erbkönig“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://fdp-dvp.de/pressemitteilungen/ruelke-landesregierung-macht-politik-nach-dem-erlkoenig-prinzip>.

Ob das Projekt tatsächlich nach dem Erbkönig-Prinzip „Und bist Du nicht willig, so brauch’ ich Gewalt“¹⁸ durchgesetzt wurde, soll anhand des folgenden Abschnitts geklärt werden.

Am 28.11.2013 beschloss der Landtag Baden-Württembergs die Errichtung des Nationalparks Schwarzwald. Neben der Chance für den Naturschutz sollte es zusätzlich eine Bereicherung für die wirtschaftliche und touristische Entwicklung der Region sein. Zu Beginn des Prozesses erhielten alle Bürger, gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Akteure die Möglichkeit ihre Anliegen zu dem Großprojekt vorzutragen. Laut Regierung kann dieser Beteiligungsprozess als ein historisches Ereignis betrachtet werden, da noch nie bei einem vergleichbaren Projekt die Betroffenen so früh und intensiv in die Phase der Beratung und Diskussion um die konkrete Gestaltung eingebunden wurden. Mithilfe von zahlreichen Veranstaltungen, Informationswanderungen, regionalen Arbeitskreisen, Info-Telefonen und einer Online-Beteiligung zum Gesetzesentwurf konnten Bürger die Chancen und Risiken des Vorhabens erarbeiten. Bis Ende September 2012 waren laut Regierung über 2.000 Anregungen und Stellungnahmen eingegangen und sieben regionale Arbeitskreise aus örtlichen Experten tagten während dieser Zeit.¹⁹ Zusätzlich wurde ein unabhängiges Gutachten zu den möglichen Auswirkungen, in Auftrag gegeben, welches im April 2013 vorgestellt wurde. Nachdem dieses zusammen mit den Bürgern auf verschiedenen Veranstaltungen diskutiert wurde und jederzeit kommentiert werden konnte, legte das Ministerium einen konkreten Vorschlag zur Ausgestaltung des Nationalparks vor. In dieser Phase beteiligten sich wiederum 168 Bürger mit 430 Kommentaren mittels der Beteiligungsplattform.²⁰ Nach Abschluss der Auswertung der Bürgerbeteiligung wurde im Oktober ein überarbeiteter Gesetzesentwurf dem Landtag zugeleitet und mit einem Gesetz zur Errichtung des Nationalparks am 28.11.2013 beschlossen. Die Arbeit des ersten Nationalparks des Bundeslandes wurde zum Jahreswechsel 2014 aufgenommen. Trotz dieser auf den ersten Blick positiven Integration der Bürger in den Entscheidungsprozess waren und sind der Ablauf und die Errichtung des Nationalparks sehr umstritten, sowie die Positionen der Akteure unterschiedlich. Auf politischer Seite gab es dabei vor allem auf Seiten der FDP im Landtag starke Kritik. Der Abgeordnete Bullinger forderte 2012 den Landwirtschaftsminister auf, die Bürger vor Ort darüber abstimmen zu lassen und machte auf die Ängste vor Zerstörung der Kulturlandschaft, den Verlust von Arbeitsplätzen und die fiskalische Verschwendung aufmerksam.²¹ Ganz klar forderte er die Bürger zu einem „Nein

¹⁸ FDP/DVP FRAKTION IM LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (28.11.2013). „Rülke. Landesregierung macht Politik nach dem Erbkönig“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://fdp-dvp.de/pressemitteilungen/ruelke-landesregierung-macht-politik-nach-dem-erlkoenig-prinzip>.

¹⁹ MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ. „Beteiligung zum Nationalpark Schwarzwald“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/nationalpark-nordschwarzwald>.

²⁰ Ebd.

²¹ FDP/DVP FRAKTION IM LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (17.02.2012). „Bullinger. FDP bekräftigt Nein zum Gesetz zur Errichtung des Nationalparks“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://fdp-dvp-fraktion.de/pressemitteilungen/bullinger-fdp-bekraeftigt-nein-zum-gesetz-zur-errichtung-des-nationalparks>.

zur Vernichtung natürlicher Ressourcen“ und einem „Ja zu Mensch und Natur“ auf. In einer Meldung vom November 2012 wird betont, dass sich die FDP-Landtagsfraktion weiterhin zur Bevölkerungsmehrheit und damit gegen den geplanten Nationalpark stellt. Es heißt dazu: „Gegen den Willen der Bevölkerung soll das Projekt Nationalpark von Grünen und Roten auf Biegen und Brechen durchgeboxt werden.“²² Im Gegensatz zu den Naturschutzverbänden BUND und NABU äußerte vor allem die Forstwirtschaft wirtschaftliche Vorbehalte. Die Forstkammer Baden-Württemberg, als Vertretung für kommunale und private Waldbesitzer, sprach von negativen Effekten für den Waldbesitz, die Wirtschaft, Umwelt und Klimaschutz. Argumente gegen das Projekt führten natürlich auch Bewohner und mehrere private Interessensgemeinschaften an.²³ Ein Beispiel ist der Verein „Unser Nordschwarzwald e.V.“, der sich zum Ziel gesetzt hatte, die Errichtung des Nationalparks mit dem Sammeln von über 33.000 Unterschriften zu verhindern. Die Verantwortlichen bezeichnen die Eröffnung des Parks als „Null-Options-Strategie“ auf der „Basis des Täuschens, Diktierens und Ignorierens.“²⁴ Unter anderem argumentierte der Verein, dass die Durchführung des Projekts eine Gefährdung des Artenschutzes, zusätzliche Bürokratie und eine Nichtnutzung der eingebundenen Waldbestände nach sich ziehen würde. An einer nicht bindenden Bürgerbefragung beteiligten sich von 50.221 Stimmabgabeberechtigten in allen sieben Kommunen des Landes rund 50% bei der Abstimmung. Es stimmten dabei 25,1% für den Nationalpark, während sich 74,5% der Teilnehmer gegen das Projekt aussprachen.²⁵

Das Projekt Nationalpark Schwarzwald ist entschieden, bleibt jedoch sicherlich umstritten und hinterlässt als ein erstes Beteiligungsprojekt der „Politik des Gehörtwerdens“ für viele einen bitteren Nachgeschmack. Die hier angeführte Anhörung der Bürger und die intensive Zusammenarbeit sind positiv zu beurteilen, dennoch besteht vor allem daran Kritik, dass der Gesetzesentwurf am Willen und den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei ging. Auch wenn die Vorbehalte der Regionen angehört wurden, ist es dennoch erstaunlich, dass das Projekt trotz der großen Ablehnung auf kommunaler Ebene durchgeführt wurde. Ganz klar wird hier, dass es eine Entscheidung des Landtags und somit der Abgeordneten aus dem ganzen Land war. Spätestens nach dieser Abstimmung hätte man aus Sicht der Gegner den Kurs der Regierung korrigieren und ein neues Konzept gemeinsam mit den Bürgern vor Ort entwickeln müssen.

²² FDP/DVP FRAKTION IM LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (16.11.2012). „Rülke. Die FDP-Landtagsfraktion steht weiterhin zur Bevölkerungsmehrheit - und zwar einheitlich.“ Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://fdp-dvp-fraktion.de/pressemitteilungen/rlke-die-fdp-landtagsfraktion-steht-weiterhin-zur-bevoelkerungs-mehrheit-und-zwar-einheitlich>.

²³ FORSTKAMMER BADEN-WÜRTTEMBERG. „Ein Nationalpark im Schwarzwald ist unsinnig.“ Online am 12.06.2015 abgerufen unter: http://www.forstkammer-bw.de/fileadmin/Forstkammer/Download/Nationalpark_unsinnig.pdf.

²⁴ UNSER NORDSCHWARZWALD E.V. (17.04.2014). „Kommentar zur Eröffnung des Nationalparks Schwarzwald am 3. und 4. Mai 2014“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://www.unser-nordschwarzwald.de/2014/04/17/kommentar-zur-eroeffnung-des-nationalparks-schwarzwald-am-3-und-4-mai-2014>.

²⁵ FREUDENSTADT IM SCHWARZWALD. „Abstimmungsergebnis Nationalpark Schwarzwald“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://www.freudenstadt.de/Stadtnachricht?id=591&item=article&view=publish>.

3 Theoretische Grundlagen

Im folgenden Abschnitt wird auf die theoretischen Ansätze Bezug genommen. Bereits Rousseau ging davon aus, dass Entscheidungen als „besser“ interpretiert werden können, wenn sie direkt von den Bürgern getroffen würden: „Sovereignty cannot be represented for the same reason that it cannot be alienated; its essence is the general will, and that will must speak for itself, or it does not exist; it is either itself or not itself; there is no intermediate possibility. (...) No act of theirs can be law, unless it has been ratified by the people in person.“ (1947: 85). Die Bedeutung der Direktdemokratie nimmt in der gesamten Theoriegeschichte der Demokratie eine entscheidende Rolle ein. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts attestierten Reformer der Progressiven Ära dieser eine entscheidende Wirkung im Kampf gegen die Politikverdrossenheit in den USA und auch Tsebelis schrieb in seiner bekannten Theorie der Veto-Spieler aus dem Jahr 2002 den direktdemokratischen Instrumenten eine Schlüsselrolle zu. Diese beiden theoretischen Aspekte sollen unter anderem im Folgenden näher betrachtet werden und zur Herleitung der Hypothesen der Forschungsarbeit dienen.

3.1 Direkte Demokratie: Erzieherische Wirkung auf den Bürger?

Neben den instrumentellen Effekten begannen Wissenschaftler, auch die sogenannten erzieherischen und bildenden Effekte der direkten Demokratie zu erforschen. Einen positiven Einfluss auf das politische Handeln, die politische Einstellung und die politischen Organisationen erhofften sich dabei vor allem die Reformer der Progressiven Ära. Diese versuchten die Probleme, die in der modernen Industriegesellschaft entstanden waren, durch eine Stärkung des Staates zu lösen. Das Hauptargument der Befürworter der direkten Demokratie war die Möglichkeit der Kontrolle und Regulierung der Gesetzgeber durch den Bürger (Smith und Tolbert 2004: 4). Vor allem dann, wenn sich die Regierenden wenig empfänglich für die Interessen der Bevölkerung zeigten und keine Antworten auf die Bedürfnisse ihrer Wähler finden, haben Bürger durch die Initiativen die Möglichkeit, Entschiede zu berichtigen und neue Gesetze zu veranlassen. Dadurch würden die Gesetzgeber zwangsweise aufmerksamer gegenüber öffentlichen Wünschen und Bedürfnissen werden. Ganz entscheidend war dabei die Vorstellung, dass Initiativen den Bürger erziehen und inspirieren könnten, indem sie die Partizipationsfähigkeit verbessern (Smith und Tolbert 2007: 430). Neben diesen instrumentellen Wirkungen gab es eine weitere Dimension an positivem Einfluss, den sich Reformer der Progressiven Ära von der Einführung direktdemokratischer Instrumente erhofften. Das Argument des erzieherischen Werts und des bildenden Einflusses der Initiativen wurde im frühen 20. Jahrhundert begründet. Man glaubte, das progressive Idealbild der demokratischen Partizipation, vor allem durch Anstieg der Wahlbeteiligung, aber auch durch die Vergrößerung des bürgerlichen Engagements und der politischen Effizienz, erreichen zu können

(Smith und Tolbert 2004: 9). Da der Wähler, der durch die direkte Demokratie besser informiert wird und sich eigenständig beteiligen kann, die Parteien und Interessensgruppen nicht mehr benötigt, werde der Einfluss der Einzelinteressen und Parteiapparate eingedämmt. Die wichtigste Wirkung, die sich die Reformer erhofften, war also der Anstieg der Wahlbeteiligung in den amerikanischen Bundesstaaten, da die steigende Politikverdrossenheit den Verfechtern der Demokratie zunehmend Sorge bereitete. Des Weiteren erhoffte man sich einen positiven Einfluss auf das individuelle Engagement und die Beteiligung der Bürger, indem das politische Wissen, Interesse und die Diskussionsfähigkeit verstärkt werde (Smith und Tolbert 2004: 10). Der Wissenschaftler Munro fasst die Argumente folgendermaßen zusammen: „ (...) people who are called upon to vote upon measures will learn something about them before going to the polls. When the legislators alone make the laws, the individual voter feels that he has no responsibility. But when the question goes on the ballot there is a general public discussion of the arguments for and against.“ (Smith und Tolbert 2004: 11). Ein dritter Aspekt, den Reformer der direkten Demokratie attestierten, war der Einfluss auf die Souveränität der Bürger. Die Wissenschaft interpretierte dies als die sogenannte „internal“ und „external efficacy“ (Smith und Tolbert 2004: 12). Dabei geht es einerseits um das Bewusstsein des Bürgers Einfluss auf das politische System zu haben, aber gleichzeitig um die Einstellung gegenüber der Regierung und deren Verantwortlichkeit gegenüber den Anliegen der Wähler. Abschließend erhofften sich die Progressiven Reformer zusätzlich, dass der Einfluss von Interessensgruppen und politischen Parteien abgeschwächt werde, indem den Bürgern ihre „Stimme zurückgegeben werde“ (Smith und Tolbert 2004: 13). Diese positiven Aspekte der direkten Demokratie wurden in zahlreichen Studien zur USA und Schweiz untersucht und zum größten Teil auch bestätigt (vgl. Kapitel 1.3). Auch die Befürworter der Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik gehen von einem positiven Einfluss auf das politische System und den Bürger aus. Mit den geplanten Reformen in Baden-Württemberg erwartet sich auch die grün-rote Landesregierung eine Verstärkung der Chancen der direkten Demokratie und möchte der zugenommenen Staats-, Politik- und Parteienverdrossenheit so entgegenwirken.²⁶ Mit Hinblick auf die Forschungslücken, die Abschnitt 1.3 offenbarte, stellt sich daher folgende Forschungsfrage:

Kann der Volksgesetzgebung in den Bundesländern eine ähnlich positive Wirkung wie der direkten Demokratie in den USA attestiert werden und welche gesellschaftlichen und bildenden Einflüsse könnten erwartet werden ? (Forschungsfrage)

²⁶STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG. „Was macht die Bürgerregierung aus?“. Online am 16.06.2015 abgerufen unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/buergerregierung/was-macht-die-buergerregierung-aus>.

3.1.1 Direkte Demokratie und Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung wird in der Öffentlichkeit und Literatur immer wieder als Indikator für die Qualität und das Funktionieren einer Demokratie angeführt. Die vorherrschende Meinung dabei ist, dass eine hohe Wahlbeteiligung mit einer starken Demokratie gleichzusetzen ist. Je mehr Bürger also von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, desto besser ist die Legitimation der politischen Akteure und ihrer Entscheidungen. Die Bedeutung des Wahlgangs stellte auch Putnam heraus: „[Voting is by a] substantial margin the most common form of political activity, and it embodies the most fundamental democratic principle of equality.“ (2000: 35). Initiativen und Maßnahmen gegen die sinkende Wahlbeteiligung stehen daher auch in der Bundesrepublik oft im Mittelpunkt politischer Diskussionen. Auch die Sorge der Progressiven Reformer über die sinkende Wahlbeteiligung und die zunehmende Politikverdrossenheit führte zu der Forderung nach mehr direkter Demokratie und der Einführung von Initiativmöglichkeiten in 19 Bundesstaaten. Dabei stellt sich jedoch die Frage: Führen mehr Volksrechte tatsächlich auch zu mehr Wahlbeteiligung?

Die Literatur führt als eine wichtige indirekte Konsequenz der direkten Demokratie immer wieder den Einfluss auf die Wahlbeteiligung an (u.a. Smith 2001; Smith und Tolbert 2004; Tolbert, Grummel und Smith 2001). Normative Theoretiker gehen davon aus, dass die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung die Partizipation des Bürgers stimuliert, indem das Bewusstsein der „bürgerlichen Pflicht“ und politischen Effizienz verstärkt wird (Tolbert und Smith 2005: 290). Smith und Tolbert erkennen diesen Effekt vor allem bei den Zwischenwahlen und Präsidentschaftswahlen (2001), während Smith davon ausgeht, dass nicht alle Initiativen gleichermaßen die Wahlbeteiligung beeinflussen. Er schlussfolgert, dass besonders wichtige Abstimmungsthemen und aufwändige Kampagnen den Einfluss auf die Wahlbeteiligung, besonders im Fall der Zwischenwahlen, steigern. Die Annahme, dass eine Kultur von umfangreichen und stark genützten direktdemokratischen Rechten die Wahrscheinlichkeit des Bürgers wählen zu gehen, erhöht, wird in der Literatur als „boost-effect“ bezeichnet (Freitag und Stadelmann-Steffen 2010: 475; Smith 2001). Tolbert et al. erkennen diesen Effekt vor allem bei Wahlen mit geringer Wahlbeteiligung und wenig Informationskampagnen (2003: 25). Der erzieherische Einfluss besteht dabei vor allem darin, dem Bürger zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten zu ermöglichen und das Bewusstsein zu verstärken, dass sein Handeln ausschlaggebend und entscheidend sein kann (Donovan, Tolbert und Smith 2009: 99). Indem direkte Demokratie dazu motiviert ein „besserer“ Bürger zu sein und sich mehr zu interessieren, steigt zugleich das Bedürfnis eine aktive Rolle im politischen Entscheidungsprozess zu spielen und seiner Stimme durch die Wahl Ausdruck zu verleihen (Burnett und Kogan 2012: 205). Durch die erhöhte Medienaufmerksamkeit und Kampagnen der Parteien rückt die Bedeutung der Wahl stärker in das Bewusstsein der Bürger und mobilisiert, sich zu beteiligen (Tolbert, Bowen und Donovan 2009). Neben den Medien dient nun auch der

Prozess der Initiative als zusätzliche Informationsquelle, die dem Bürger neben faktischem Wissen auch emotionale Inhalte übermittelt, die für die Partizipation entscheidend sind (Tolbert 2005). Der Einfluss der Direktdemokratie auf die individuelle Beteiligung bei Wahlen wurde auch für die Schweiz untersucht. Eine Vermutung ist dabei, dass sowohl stark ausgebaute als auch intensiv genutzte direktdemokratische Instrumente die Wahlbeteiligung begünstigen (Freitag und Stadelmann-Steffen 2007: 196). Das Vorhandensein und der Gebrauch fördern dabei nicht nur die Kommunikation zwischen den Bürgern, sondern entwickeln auch politische Kompetenzen. Die regelmäßige Beteiligung am politischen Prozess lässt eine Form von „Partizipationskultur“ entstehen, in der die Informationskosten einer Wahl reduziert werden und die Wahl als „Wert“ an sich gilt (Freitag und Stadelmann-Steffen 2007: 196). Zusammenfassend lässt sich also folgende Kausalbeziehung erkennen: Die regelmäßige Teilnahme am politischen Prozess in einer direkten Demokratie fördert die Entwicklung einer politischen Beteiligungskultur, in der die Informationskosten für den Bürger verringert werden, der Wahlgang als Wert an sich wahrgenommen wird und somit die Wahlbeteiligung zunimmt (Mendelsohn und Cutler 2000, Smith 2002, Hajnal und Lewis 2003). Die Annahme, dass das Vorhandensein von Volksrechten die Wahlbeteiligung beeinflusst, ist durchaus nachvollziehbar. Wenn Bürger das Gefühl haben, dass sie ein aktiver Teil der Demokratie und des politischen Systems sind und mit ihrer Stimme tatsächlich etwas erreichen können, werden sie sich auch mehr beteiligen. Dieses Gefühl der Effizienz kann mehr direkte Demokratie vermitteln. Dabei schließen sich in einer vielfältigen Demokratie die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen vielmehr einander. Diese Ergebnisse führen zu folgender Annahme für die vorliegende Arbeit:

Das Vorhandensein und der Gebrauch direktdemokratischer Instrumente führen zu verstärkter, individueller Wahlbeteiligung. Das heißt, je niedriger die institutionellen Hürden für die Durchführung eines Volksbegehrens in einem Bundesland sind, desto wahrscheinlicher ist die Wahlteilnahme eines Individuums. (Hypothese 1)

3.1.2 Direkte Demokratie und politisches Wissen

Ein essentielles Kriterium für das Funktionieren und die Stabilität der Demokratie ist mit Sicherheit eine gut informierte Bürgerschaft. Kenntnisse über eigene Präferenzen und politische Sachverhalte sind für eine Entscheidung über die zur Abstimmung stehenden Alternativen unabdingbar. Eine wenig informierte Bevölkerung trifft im politischen Prozess schnell auf Schwierigkeiten und wird daher eher unzufrieden mit den Konsequenzen ihrer Wahlentscheidung sein und damit die Legitimität und Akzeptanz der Regierung mindern. Auch Putnam bestärkt diese Hypothese: „Political knowledge and interest in public affairs are critical preconditions for more active forms of involvement. If you don't know the rules of the game and the players and don't care about the

outcome, you're unlikely to try playing yourself.“ (2000: 35). Doch welche Einflussfaktoren sind für das politische Wissen und Interesse des Bürgers ausschlaggebend ?

Vor allem in den USA berufen sich hier einige politische Wissenschaftler immer wieder auf die „educative effects“ der direkten Demokratie und den Einfluss dieser auf das generelle politische Wissen. Die Reformer der Progressiven Ära prognostizierten beispielsweise, dass der Gebrauch von Initiativen aus Bürgern informierte und aktive Wähler machen würde (Tolbert et. al 2003: 23). Da die Bürger durch die Direktdemokratie eine tatsächliche Entscheidungsmacht im Gesetzgebungsprozess erhalten, können sie größeres politisches Interesse und Wissen entwickeln. Auch Smith geht davon aus, dass Abstimmungsmöglichkeiten der Erziehung des Bürgers dienen könnten (2002: 90). Er schlussfolgert, dass Bürger, die in Initiativstaaten leben, auf längere Zeit gesehen, politische Fragen öfter richtig beantworten können, da sie über mehr generelles Interesse an Politik verfügen. Auf ähnliche Weise argumentieren auch Smith und Tolbert (2004) indem sie dem Vorhandensein der Direktdemokratie einen positiven Einfluss auf das politische Wissen des Bürgers zuschreiben. Dies schließen sie vor allem aus der Berichterstattung der Medien, die mit den Initiativen der Bundesstaaten einhergeht. Der Bürger wird dabei mit zusätzlichen, politischen Informationen versorgt und zugleich werden die Kosten für den politisch informierten Bürger verringert. (2004: 56). Benz und Stutzer schlussfolgern, dass der Informationsstand der Bürger in einer direkten Demokratie von anderer Größe und Qualität ist, da sowohl das Angebot an Informationen wie auch die Nachfrage verändert sind (2004: 33). Potenzielle Informationsanbieter wie die Regierung, Interessensgruppen oder politische Parteien erhalten Anreize, durch die Möglichkeit der Bürger Sachentscheide via Referendum zu treffen. Sie sind dabei gezwungen, die Öffentlichkeit mit notwendigen Informationen zu versorgen. Damit wird sichergestellt, dass sich der Wähler in ihrem Sinne entscheidet. Im Gegensatz zu Wahlen befassen sich Initiativen mehr mit konkreten Sachthemen und sind weniger personenbezogen, was die Notwendigkeit für politische Sachinformationen über den Abstimmungsgegenstand erhöht (Benz und Stutzer: 2004). Aber auch auf der Nachfrageseite lässt sich durch das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente eine Veränderung feststellen. Da der Bürger häufiger in den politischen Prozess eingebunden ist und öfter Teil politischer Diskussionen im Rahmen von Referenden wird, steigen das Interesse und der Bedarf, politisch informiert zu sein. Benz und Stutzer bezeichnen es als „privates Gut“ (2004: 34) über Wissen und eine Meinung im Austausch mit anderen zu verfügen. Auch Mendelson und Cutler (2000) erkennen diese pädagogische Funktion der direkten Demokratie. Sie gehen davon aus, dass der Prozess der Initiative zu einer Politisierung des Bürgers, einer Steigerung seiner „political efficacy“ und dadurch zu erhöhten politischen Wissen führe. Diese Argumentationskette lässt sich sicherlich noch weiter führen. Zentral ist also die Annahme, dass in Systemen mit mehr Bürgerbeteiligung politische Themen viel öfter und be-

wusster im öffentlichen und medialen Bereich debattiert werden. Muss sich ein Bürger in einer repräsentativen Demokratie theoretisch nur alle vier Jahre mit entscheidenden politischen Sachthemen befassen, um eine kompetente Wahlentscheidung treffen zu können, ist der politische Diskurs in einer direktdemokratischen Gesellschaft viel präsenter. Es entsteht ein Lerneffekt, der als Konsequenz eine erhöhte Informationsaufnahme und eine kompetentere Urteilsfähigkeit mit sich bringt. Ein zusätzliches Argument ist außerdem, dass je präsenter die politische Diskussion in der Öffentlichkeit stattfindet, umso wichtiger ist es dem Bürger im Gespräch mit anderen informiert zu sein und „mitreden zu können“. Es könnte zu einem Prestigeverlust führen, nicht wie von anderen erwartet, gut informiert zu sein, daher kann eine Informationsaufnahme zugleich Nutzen stiften, aber auch Kosten verursachen. Zusätzlich ist es von Bedeutung, dass der Bürger im Prozess der Abstimmung mit den Argumenten der Befürworter und der Gegner in Form von Plakaten, Informationsblättern und Werbung ständig konfrontiert wird. Eine wichtige Rolle spielen dabei auch die Medien, die diese Kommunikationsprozesse ergänzen und vertiefen. Dementsprechend ist der Bürger dazu veranlasst diese Meinungen zu hinterfragen und sich selbst ein Bild zu machen. Bei allen diesen Argumentationen ist die Kausalbeziehung dabei folgende: Der Gebrauch und das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente führt zu einer höheren Motivation, einer intensiveren Konfliktformulierung, zu mehr relevanten politischen Informationen und einer Verdichtung der Argumentation in der Öffentlichkeit, was im Endeffekt mehr politisches Wissen erzeugt. Anhand dieser Annahmen ergibt sich für die Arbeit folgende Hypothese:

Das Vorhandensein und der Gebrauch direktdemokratischer Instrumente führen zu einem erhöhten Informationsniveau der Bevölkerung. Das heißt, je niedriger die institutionellen Hürden für die Durchführung eines Volksbegehrens sind, desto mehr politisches Wissen weist das Individuum in einem Bundesland auf. (Hypothese 2)

3.1.3 Direkte Demokratie und Demokratiezufriedenheit

Zwischen der Legitimität und Stabilität einer Demokratie, unter der Unterstützung bestimmter Normen, Werte und Institutionen durch den Bürger wird ein enger kausaler Zusammenhang angenommen. Auch Almond und Verba gehen in ihrer Studie „The Civic Culture“ davon aus, dass die Stabilität politischer Systeme eine Kongruenz politischer Systeme und Kulturen voraussetzt. Der Begriff der politischen Kultur bezeichnet dabei die Orientierung einer Bevölkerung, Meinungen, Einstellungen und Werte gegenüber dem politischen System (Almond 1989: 27). Auch für die Bewertung des Zustandes der Demokratie in Deutschland werden die Demokratiezufriedenheit oder Begriffe wie die politische Unterstützung oftmals als Indikatoren verwendet. Regierungen, die unter mangelnder Unterstützung für ihr Tun leiden, werden über kurz oder lang

abgewählt. In regelmäßigen Umfragen nimmt die Schweiz neben den skandinavischen Ländern meist einen Spitzenrang bezüglich der Demokratiezufriedenheit ein. Es stellt sich daher die Frage: Macht direkte Demokratie den Menschen zufriedener und lässt die politische Unterstützung wachsen?

Finkel hat diesen Zusammenhang zwischen der Partizipation und der politischen Effizienz, dem politischen Vertrauen und der Unterstützung näher untersucht und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Beteiligung an Abstimmungen die individuelle Wahrnehmung der Reaktionsfähigkeit der Regierung („external efficacy“) beeinflusst, während die Wahrnehmung der eigenen politischen Kompetenz („internal efficacy“) nur wenig durch die Partizipation beeinflusst wird (1985: 907). Durch die Teilnahme an Abstimmungen verstärkt sich also der Glaube daran, dass politische Autoritäten und Institutionen sich entsprechend den Bedürfnissen der Bürger verhalten und an ihren Meinungen interessiert sind. In diesen Zusammenhang eignet sich zur Erklärung auch das Vetospieler-Theorem von Tsebelis. Direktdemokratische Instrumente schaffen in Gestalt der Bevölkerung einen zusätzlichen Vetospieler im politischen Entscheidungsprozess (Tsebelis 2002: 122). Mit der Einführung neuer Vetospieler wächst dabei die Stabilität des politischen Systems, da das sogenannte „win-set“, das sind alle möglichen Politikergebnisse, welche den Status-quo verändern können, näher an den Präferenzen des Medianwählers liegen. Vor dem Hintergrund dieser Theorie kann die Volksgesetzgebung mit der Möglichkeit des Bürgers, sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen und die Regierung zu kontrollieren, die Agenda-Setting Funktion des Bürgers verstärken (vgl. Tsebelis 2002: 116). Da die Entscheidungen, die durch die Direktdemokratie getroffen werden, näher an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger stehen, wird auch das politische Vertrauen und die Zufriedenheit zunehmen. Auch Smith, Tolbert und Bowen befassen sich mit dieser Annahme und kommen zu dem Ergebnis, dass es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit direktdemokratischer Instrumente und positiver Einstellungen gegenüber der Regierung gibt (2008: 123). Jedoch legen sie auch dar, dass der häufige Gebrauch der Volksrechte das Vertrauen in die Regierung erodieren lässt. Auch Bühlmann befasst sich mit dem Einfluss der Direktdemokratie auf die politische Unterstützung eines Individuums und stellt dabei fest, dass die Instrumente der Bürgerbeteiligung als Ventil und Inklusionsapparat positiv auf die Entwicklung der Unterstützung wirken (2007: 245). Faktoren wie die zunehmende Unabhängigkeit, die erhöhte Inklusion und eine größere Fairness, da der Zugang zur Entscheidungsarena vergrößert wird, wirken sich zusätzlich positiv aus. Auch Bauer und Fatke gehen in ihrer Studie davon aus, dass mehr Möglichkeiten sich zu beteiligen, politisches Vertrauen erhöht, da der Bürger das Gefühl hat, die Regierung kontrollieren zu können. Gleichzeitig erhält die Regierung einen Anreiz, vertrauenswürdig zu agieren (2014: 52). Der tatsächliche Gebrauch dieser Initiativrechte steht dagegen in einem anderen Zusammenhang mit

dem politischen Vertrauen (2014: 53). Bürger, die regelmäßig politische Autoritäten durch direktdemokratische Instrumente kontrollieren und sanktionieren, weisen Misstrauen gegenüber der Regierung auf. Zudem ruft dies auch auf Seiten der Regierung Misstrauen hervor, da durch die ständige Kontrolle und Korrektur der Eindruck entsteht, dass ihre Arbeit weniger wertgeschätzt und honoriert wird. Der Zusammenhang zwischen der politischen Unterstützung und der Demokratiezufriedenheit mit direktdemokratischen Instrumenten kann weiter ausgeführt werden. Das Gefühl der Bürger, „gut regiert“ zu werden, erzeugt eine positive Einstellung zur Legitimität und Effektivität des politischen Systems. Die Zufriedenheit mit der Demokratie und der Regierung entsteht, wenn von den Bürgern als wichtig empfundene demokratische Werte umgesetzt werden und diese transparent als unumstößlich gelten. Das Vorhandensein der Volksrechte erfüllt diese Bedingungen. Entscheidend ist für die politische Unterstützung und die Zufriedenheit sicherlich auch das Gefühl der Responsivität. Wenn der Bürger das Gefühl von Bedeutung vermittelt bekommt und das Bewusstsein, dass seine Anliegen Gehör finden und die Regierung sich darum kümmert, wird er zufriedener mit dem politischen System sein und dies in Unterstützung für die Amtsträger ausdrücken. Auch dies lässt sich durch die Volksrechte bewirken. Hier erkennt der Bürger viel deutlicher als beim Wahlgang, dass sein Anliegen auf politischer Ebene ernst genommen wird und man sich direkt mit diesem Thema befasst. Wichtig ist vor allem das Gefühl, etwas selbst entschieden zu haben, was wiederum für eine hohe Akzeptanz der Entscheidung sorgt. Wird die Bürgerbeteiligung als transparent, nachhaltig und responsiv beurteilt, wertet dies das Verhältnis zum politischen System positiv auf und schafft Vertrauen. Wird der Eindruck erweckt, dass die verantwortlichen Amtsträger politisch und wirtschaftlich leistungsfähig handeln, wird der Bürger zufrieden sein. Durch die Möglichkeit der Kontrolle und Sanktionierung werden sich die Regierenden vertrauenswürdiger verhalten und sich gegenüber dem Wähler verantwortlich zeigen. Die Kausalbeziehung kann dabei folgendermaßen zusammengefasst werden. Die Instrumente der direkten Demokratie verbessern die politische Effizienz des Bürgers, da er direkte Mitsprache im politischen System und zugleich die Möglichkeit erlangt, die Regierenden in seinem Sinne zu lenken und zu sanktionieren. Dadurch erhält er das Bewusstsein, dass die Regierung seine Anliegen entsprechend beantwortet und reaktionsfähig ist. Diese Faktoren wirken sich in der Zufriedenheit und politischem Vertrauen aus. Die Mittel der direkten Demokratie scheinen zur Stützung der Legitimation eines politischen Systems und der Demokratiezufriedenheit eines Bürgers bestens geeignet zu sein und führen daher zu folgender Hypothese:

Das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente verstärkt die Demokratiezufriedenheit und das politische Vertrauen der Bürger. Das heißt, je niedriger die institutionellen Hürden für die Durchführung eines Volksbegehrens sind, desto zufriedener ist ein Individuum mit der Demokratie. (Hypothese 3)

4 Untersuchungsdesign

Der Einfluss institutioneller Kontexte auf das individuelle Verhalten und die Einstellung der Individuen stehen immer mehr im Forschungsinteresse. Auch für die Generierung individueller Wahlbeteiligung, politischen Wissens und Demokratiezufriedenheit wird ein Einfluss von Institutionen vermutet. In dieser Arbeit steht dabei die Wirkung der direktdemokratischen Rahmenbedingungen im Vordergrund. Die Argumentationsstruktur dazu erfolgte bereits im Kapitel der theoretischen Herleitung. Im folgenden Abschnitt soll zunächst die statistische Methode und die Messung der unterschiedlichen Konzepte erläutert werden. Zur Beantwortung der Fragestellung, ob der Volksgesetzgebung in den Bundesländern eine positive Wirkung attestiert werden kann, dient die multiple Regression als adäquate statistische Methode. Hierbei interessiert vor allem die Frage nach den gesellschaftlichen und bildenden Einflüssen. Für die vorliegende Fragestellung ist es naheliegend, eine Mehrebenen-Analyse vorzunehmen, mit der sowohl der Einfluss individueller Merkmale und Ressourcen wie auch die Wirkung kontextueller Faktoren auf Handlungen und Einstellungen simultan und statistisch treffend geschätzt werden. Mit diesem Vorgehen soll expliziert werden, dass individuelles Handeln und die Einstellung von Ausprägungen der Bundesländer, in diesem Fall die Beschaffenheit der direktdemokratischen Instrumente, abhängig sein kann. Das heißt, es wird nicht unterstellt, dass die Regressionskonstante in allen Bundesländern gleich ist, sondern von Kontext zu Kontext variieren kann (Freitag und Stadelmann-Steffen 2007: 198). Als Daten für die vorliegende Analyse dienen Befragungsergebnisse, die im Rahmen des Projekts der „German Longitudinal Election Study“ (GLES) zur Bundestagswahl 2013 erhoben wurden. Per Zufallsauswahl wurden Adressen gezogen, von denen 1.908 Interviews durchgeführt wurden und dabei eine Ausschöpfungsquote von 27,6 % erreicht wurde.²⁷ In computergestützten persönlichen Interviews sollten die Einstellungen und das Wahlverhalten der Bevölkerung beobachtet und analysiert werden. Die hier verwendeten Daten beziehen sich dabei auf den Nachwahl-Querschnitt der GLES 2013. Die interessierenden Größen „Wahlbeteiligung“, „politisches Wissen“ und „Demokratiezufriedenheit“ werden als von individuellen wie auch kontextuellen Faktoren beeinflusste Größen betrachtet und nachstehend modelliert.

Die Wahlbeteiligung der Bürger in den einzelnen Bundesländern wurde mit der folgenden Frage gemessen: „Bei der Bundestagswahl am 22. September kamen viele Bürger nicht dazu, ihre Stimme abzugeben oder nahmen aus anderen Gründen nicht an der Wahl teil. Wie war es bei Ihnen: Haben Sie gewählt oder haben Sie nicht gewählt?“ Das Konzept des politischen Wissens wurde mit sechs verschiedenen Fragen gemessen. Diese Fragen lauteten im Einzelnen: „Welche

²⁷ Ausführlich einzusehen bei: Rattinger et. al (2014): Nachwahl-Querschnitt (GLES 2013). GESIS Datenarchiv, Köln: ZA5701 Datenfile Version 2.0.0, doi: 10.4232/1.11940

dieser Personen war in den letzten vier Jahren Bundesfinanzminister ?“, „Wie hoch ist die derzeitige Arbeitslosenquote in Deutschland ?“, „Welche Partei wurde bei der Bundestagswahl zweitstärkste Kraft ?“, „Wie heißt der aktuelle Generalsekretär der Vereinten Nationen ?“, Welche der beiden Stimmen ist ausschlaggebend für die Sitzverteilung im Bundestag ?“ und „Ab wie viel Prozent der Zweitstimmen kann eine Partei auf jeden Fall Abgeordnete in den Bundestag entsenden ?“. Die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und die politische Unterstützung wurden in der Untersuchung mit folgender Frage gemessen: „Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der Bundesrepublik funktioniert, alles in allem sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, nicht sehr zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden ?“. Anhand dieser Vier-Punkte-Skala konnten die Bürger ihre Antworten abgeben.

Im Hinblick auf die Konzepte der direkten Demokratie sind mehrere Variablen von Bedeutung. Unter die „Rules-in-Form“ fallen das Instrument des Volksbegehrens und die Mindestanzahl benötigter Unterschriften sowie die Sammelfrist. Das Unterschriftenquorum wurde dabei anhand der Anzahl der Unterschriften (im Verhältnis zur Wohnbevölkerung) gemessen, die für ein Volksbegehren nötig sind. Das Konzept der Frist wurde anhand der Anzahl der Tage gemessen, die für die Unterschriftensammlung eines Volksbegehrens vorgeschrieben sind. Diese institutionellen Rahmenbedingungen werden dabei separat in zwei Modellen gemessen, um ein umfangreicheres und differenziertes Ergebnis zu ermöglichen. Um die Effekte der Volksrechte genauer erfassen zu können, werden neben den direktdemokratischen Instrumenten und ihrer Ausgestaltung auch deren Nutzung herangezogen. Um die „Rules-in-Use“ operationalisieren zu können, wird der tatsächliche Gebrauch direkter Demokratie an der Anzahl der Volksbegehren der deutschen Bundesländer in der Zeitspanne von 1946 bis 2014 gemessen. Die Daten zu diesen kontextuellen Einflussgrößen entstammen offiziellen Statistiken der Bundesländer.

Zur Erklärung der abhängigen Variablen „Wahlbeteiligung“, „politisches Wissen“ und „Demokratiezufriedenheit“ lassen sich neben dem Einfluss der direktdemokratischen Instrumente in der Literatur noch eine Reihe weiterer potenzieller Einflussgrößen anführen. Mit Blick auf die Individualdaten verringert ein niedriger sozioökonomischer Status die Wahlbeteiligung. Das heißt, ein höheres Einkommen führt eher dazu, dass sich jemand an Wahlen beteiligt, da man über mehr Zeit und Kapazität verfügt, politische Debatten zu verstehen und zu partizipieren (Bühlmann und Freitag 2006). Gemessen wird dies anhand des monatlichen Netto-Einkommens des Haushalts. Anhand von 13 Kategorien von „unter 500 Euro“ bis „10.000 Euro und mehr“ sollten die Befragten ihr Einkommen einstufen. Jede dieser Kategorien hat in der Messung einen Wert von 1 bis 13 erhalten. Daneben gelten individuelle Skills, wie das politische Interesse, als eine entscheidende Ressource der Partizipation (Bühlmann 2006). Individuen, die über mehr politisches Interesse verfügen, weisen auch mehr politische Effizienz auf und machen daher eher

von den zahlreichen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Politik Gebrauch (Bühlmann und Freitag 2006). Gemessen wird das mit der Frage: „Wie stark interessieren Sie sich für Politik: sehr stark, stark, mittelmäßig, weniger stark oder überhaupt nicht?“ Die letzte dieser Ausprägungen hat einen Wert 0 und die Ausprägung mit dem stärksten Interesse den Wert 5. Als wesentliche Einflussgröße auf die Wahlbeteiligung kann zudem die erodierende Bindung der Wähler zu den politischen Parteien genannt werden. Das heißt, Individuen die stärker an eine Partei gebunden sind und daher die Wahl eher als „bürgerlichen Pflichtwert“ annehmen, werden sich auch öfter daran beteiligen (Bühlmann und Freitag 2006). Befragte die Parteimitglieder sind, erhielten dabei den Wert 1, Nicht-Parteimitglieder erhielten den Wert 0. In der Literatur lässt sich auch eine Reihe individueller und kontextueller Faktoren finden, die das politische Wissen eines Individuums beeinflussen. Ein entscheidender Einfluss wird auch dem sozioökonomischen Status attestiert, das heißt mit steigendem Einkommen wächst auch das politische Bewusstsein und daher der Grad an politischem Wissen. Daneben gehen Seabrook und Lascher (2014) davon aus, dass Bürger, die sich für Politik interessieren, auch besser politisch informiert sind und über mehr faktisches Wissen verfügen. Auch die Parteimitgliedschaft kann als Einflussgröße modelliert werden. Da sich Individuen als Mitglied einer Partei mehr im Prozess der Meinungsbildung befinden und leichter an Informationen gelangen, verfügen sie auch über mehr faktisches Wissen zum politischen Prozess (Seabrook und Lascher 2014). Diese Kontrollvariablen werden auch auf das Konzept der Demokratiezufriedenheit angewendet. Eine Schlüsselgröße ist dabei das individuelle Einkommen. Bürger mit geringerem Einkommen fühlen sich im politischen System eher unterrepräsentiert (Bühlmann 2006). Dementsprechend verringern sich die politische Unterstützung, das Vertrauen und die Zufriedenheit mit der Demokratie. Laut dem „Ressourcenansatz“ gelten Skills, wie das politische Wissen, als wichtige Einflussgröße auf die Wertschätzung der Demokratie und deren politische Unterstützung (Bühlmann 2006). Da Individuen, die sich verstärkt mit Politik auseinandersetzen, das System besser verstehen und sich effizienter fühlen, sind sie auch eher zufrieden mit dem System der Demokratie. Daneben spielt auch die Parteimitgliedschaft eine Rolle. Individuen, die sich einer Partei zugehörig fühlen und sich beteiligen, erhalten das Gefühl der Inklusion und Kompetenz und genießen eher politisches Vertrauen (Bühlmann 2006). Da sie näher am Entscheidungsprozess sind und die Abläufe besser verstehen, liegt es nahe, dass sie auch zufriedener mit der Demokratie sind.

5 Empirische Ergebnisse

Um den Einfluss der direktdemokratischen Instrumente auf die drei entscheidenden Größen zu untersuchen, wurden in einem ersten Schritt zwei Grundmodelle erstellt, welche den Zusammenhang der direktdemokratischen Instrumente, im Einzelnen des Quorums und der Frist, mit den abhängigen Variablen präsentiert. In einem weiteren Schritt werden Modelle zu den einzelnen abhängigen Variablen präsentiert, welche Kontext- und Individualvariablen enthalten, die sich laut Literatur in bisherigen Studien als entscheidend erwiesen haben. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in den folgenden Kapiteln erläutert.

5.1 Inhaltliche Auswertung

Für einen ersten Sichttest wird in mehreren Graphiken die einfache Korrelation zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen und den abhängigen Variablen der Bundesländer dargestellt. Dabei sind auf der Ordinate jeweils die Wahlbeteiligung, das politische Wissen und die Demokratiezufriedenheit angetragen, während auf der Abszisse das Quorum und die Frist eingetragen werden. Gepaart als Punkte in einem Streudiagramm lässt sich der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen darstellen und erkennen, ob, und wenn ja wie und in welchem Ausmaß die Merkmale miteinander zusammenhängen. Die Abbildung 2, die den Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und des Quorums darstellt, weist für einige der Daten die Beziehung „Je höher das Quorum, desto höher die Wahlbeteiligung“ und damit eine Korrelation auf. Ein Großteil der Merkmalswertepaare ist jedoch eher zufällig im Diagramm verteilt und kann als Ausreißer interpretiert werden. Ein positiver, linearer Zusammenhang lässt sich dabei nur in sehr schwachem Maße erkennen. Anhand der sogenannten Regressionsgerade, welche die kleinstmögliche Summe der Quadrate der Abstände zu allen Punkten hat, lässt sich der Zusammenhang weiter beschreiben. Da die Werte weit um die Gerade streuen, bestätigt sich der sehr geringe Zusammenhang.

Abbildung 2: Quorum und Wahlbeteiligung

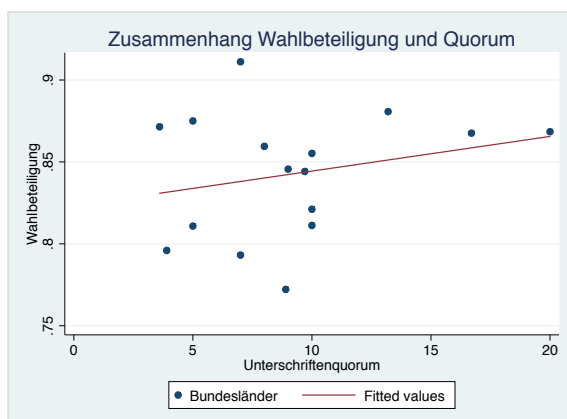
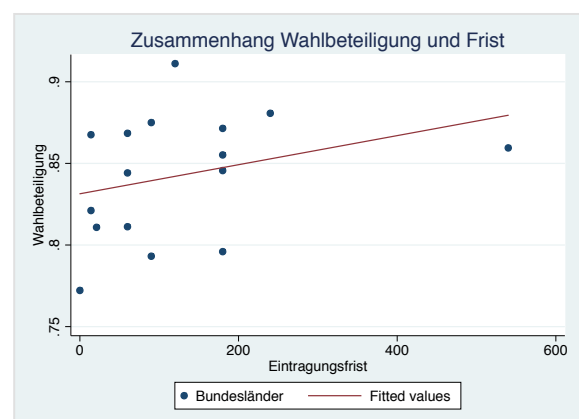


Abbildung 3: Frist und Wahlbeteiligung



Auch die Abbildung 3 stellt die einfache Korrelation der Variablen Wahlbeteiligung und Eintragsfrist dar und weist dabei jedoch keinen Zusammenhang auf. Das heißt, erhöht sich der Wert des Unterschriftenquorums, hat dies keinen signifikanten Einfluss auf die Wahlbeteiligung der Individuen. Die Merkmalswertpaare scheinen relativ zufällig im Diagramm verteilt und einige Ausreißer streuen sich sehr weit um die Regressionsgerade herum.

Neben der Richtung des Zusammenhangs lässt sich auch eine Aussage über die Stärke des Zusammenhangs, anhand eines bivariaten Regressionsmodells, treffen. Die Tabelle 3 misst diese mittels des Korrelationskoeffizienten und des Standardfehlers. Das jeweilige Vorzeichen des Koeffizienten gibt dabei die Richtung der Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit an, wählen zu gehen. Das heißt, erhöht man das Quorum um 1 Prozent vergrößert das die Wahlbeteiligung um 0,002 Prozent. Im Fall der Eintragsfrist lässt sich an dem Wert von 0 erkennen, dass kein Zusammenhang zwischen den Variablen besteht. Die durchschnittliche Abweichung der Regressionsgerade lässt sich an dem Wert in Klammern, dem sogenannten Standardfehler, erkennen. Im Modell 1 und 2 der Tabelle 3 beträgt dieser 0,002 und 0. Zusammen mit dem sogenannten R-Quadrat Wert gibt dies den Anteil der erklärten Streuung an der Gesamtstreuung an und drückt damit das Gütemaß des Regressionsmodells aus. Das heißt 0,6% beziehungsweise 9,6% der Variationen der Wahlbeteiligung lassen sich mithilfe der direkten Demokratie erklären. Auch hier bestätigt sich, dass es nur einen sehr geringen bis nahezu gar keinen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der direkten Volksrechte und der Wahlbeteiligung in den Bundesländern gibt. Hinsichtlich der Modellgüte lässt sich also erkennen, dass Modell 2 mehr Varianz erklärt als das erste und damit das bessere Modell darstellt.

Tabelle 3: Regressionsmodell der direkten Demokratie und Wahlbeteiligung

	(1)	(2)
Constant	0.823*** (0.023)	0.831*** (0.013)
Quorum	0.002 (0.002)	
Frist		0.000 (0.000)
R ²	0.006	0.096
df_r	14	14
Robuster Standardfehler (nach Bundesländern) in Klammern *** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1		

Auch der Zusammenhang zwischen dem politischen Wissen und den direktdemokratischen Rechten wurde auf diese Weise untersucht. Der graphische Zusammenhang der Abbildung 4 weist einen geringen, negativen Zusammenhang zwischen dem Quorum und dem politischen

Wissen auf. Das heißt, für die meisten Daten lässt sich die Beziehung „Mit steigendem Quorum sinkt der Anteil des politischen Wissens eines Individuums“ bestätigen. Es lassen sich jedoch durchaus Ausreißer erkennen, wobei sich einige Punkte relativ an die Gerade annähern. Auch die Darstellung 5 weist eine negative Richtung des Zusammenhangs auf, der im Falle der Eintragungsfrist aus den Daten jedoch nicht erkennbar ist. Erhöht sich demnach die Anzahl der Tage für die Eintragung der Unterschriften, hat dies keinen signifikanten Einfluss auf das politische Wissen der Individuen. Auch hier streuen die Punkte weniger weit um die Regressionsgeraden aus, zeigen jedoch auch einen deutlichen Ausreißer.

Abbildung 4: Quorum und politisches Wissen

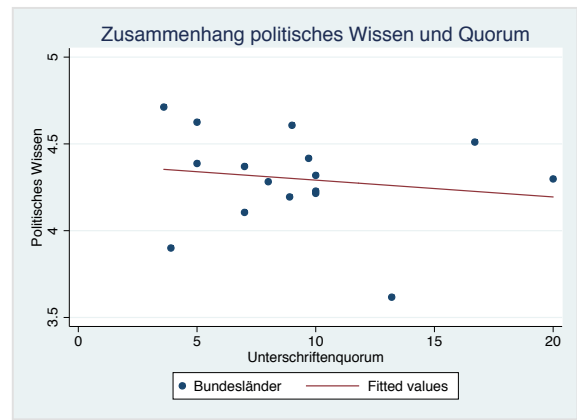
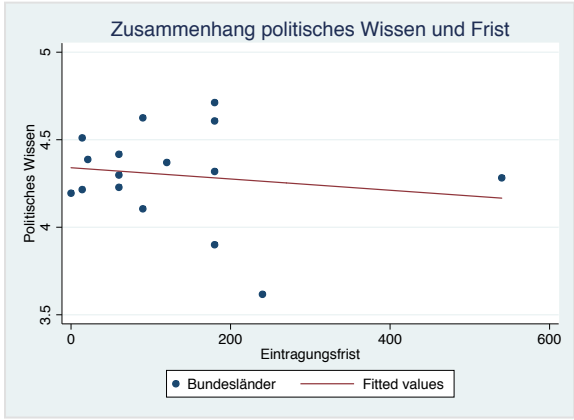


Abbildung 5: Frist und politisches Wissen



Diese Erkenntnisse lassen sich mathematisch auch anhand des Korrelationsmodells (Tabelle 6) beschreiben. Erhöht sich das Quorum, sinkt der Wert des politischen Wissens um 0,01 Prozent. Im Hinblick auf die Eintragungsfrist besteht mit einem Koeffizienten von 0 kein Zusammenhang. Dabei lassen sich laut dem Bestimmtheitsmaß R^2 zudem nur 2,5%, beziehungsweise 2,4% der Variabilität des politischen Wissens in Abhängigkeit der Ausgestaltung der direkten Volksrechte erklären. Das heißt, hinsichtlich der Modellgüte eignet sich Modell Eins (1) nur in geringem Maße besser als zweite (2).

Tabelle 4: Regressionsmodell der direkten Demokratie und des politischen Wissens

	(1)	(2)
Constant	4.388*** (0.165)	4.340*** (0.099)
Quorum	-0.010 (0.016)	
Frist		-0.000 (0.001)
Adj R ²	-0.045	-0.046
df_r	14	14
Robuster Standardfehler (nach Bundesländern) in Klammern		
*** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1		

Die folgenden zwei Abbildungen 6 und 7 beschreiben den Zusammenhang zwischen dem Unterschriftenquorum beziehungsweise der Eintragsfrist und der Demokratiezufriedenheit. Dabei lässt sich bei Abbildung 6 ein sehr geringer, positiver Zusammenhang der Variablen und eine große Streuung der Punkte um die Regressionsgerade erkennen. Das heißt, es lässt sich die Beziehung „Mit steigendem Unterschriftenquorum wächst die Demokratiezufriedenheit“, wenn auch nur in geringem Maße, bestätigen. Die Graphik 7 weist eine positive Richtung des Zusammenhangs auf, wobei auch dieser sehr gering zu deuten ist. Das heißt, mit Erhöhung der Anzahl der Tage für die Eintragung der Unterschriften steigt die Demokratiezufriedenheit in sehr geringem Maße.

Abb. 6: Quorum und Demokratiezufriedenheit

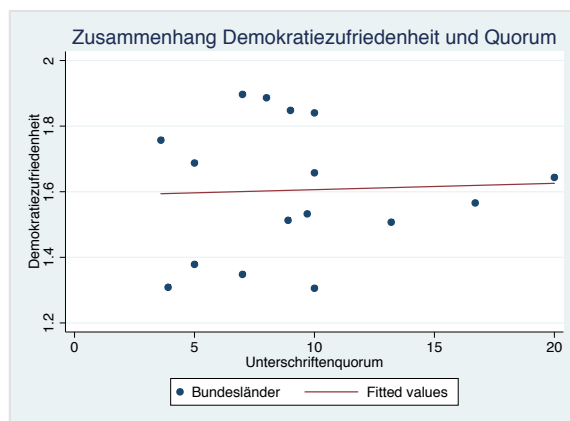
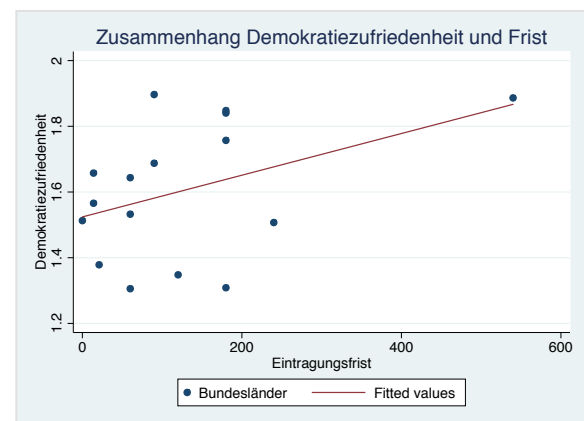


Abb. 7: Frist und Demokratiezufriedenheit



Weiter analysieren lässt sich dies anhand der Stärke des Zusammenhangs mittels des Regressionsmodells. Beide Koeffizienten weisen dabei einen sehr geringen Zahlenwert auf. Mit einem Wert von 2% lässt sich die Variabilität der Demokratiezufriedenheit mit dem Wert des Unterschriftenquorums erklären. Im Hinblick auf die Eintragsfrist beträgt der Wert 16,8%. Dabei weist bezüglich der Modellgüte das Modell 2 deutlich mehr Varianz auf als das erste Modell (1).

Tabelle 5: Regressionsmodell der direkten Demokratie und Demokratiezufriedenheit

	(1)	(2)
Constant	1.587*** (0.125)	1.524*** (0.068)
Quorum	0.002 (0.012)	
Frist		0.001 (0.000)
R ²	0.002	0.168
df_r	14	14
Robuster Standardfehler (nach Bundesländern) in Klammern		
*** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1		

In einem multiplen Regressionsmodell wird dieser Zusammenhang der Variablen nun weiter analysiert und untersucht, ob nicht andere Faktoren die Unterschiede in den Ausprägungen der abhängigen Variable besser erklären. In den folgenden Tabellen werden die Resultate der Schätzungen präsentiert. Modell 1 erfasst dabei jeweils den Zusammenhang des Quorums mit der abhängigen und den unabhängigen Variablen, während Modell 2 die Eintragsfrist als entscheidende unabhängige Variable betrachtet. Im Einzelnen ergeben sich hierbei für die berücksichtigten Einflussfaktoren folgende Resultate. Die institutionellen Einflüsse der direkten Demokratie können nur eine geringe Erklärung für die Wahlbeteiligung in den Bundesländern bieten (Tabelle 6).

Tabelle 6: Multiples Regressionsmodell der direkten Demokratie und Wahlbeteiligung

	(1)	(2)
Constant	0.638*** (0.095)	0.692*** (0.094)
Quorum	0.004 (0.002)	
Frist		0.000 (0.000)
Volksbegehren	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)
Einkommen	-0.013 (0.016)	-0.006 (0.017)
pol. Interesse	0.127 (0.058)	0.091 (0.058)
Parteimitgliedschaft	0.422 (0.381)	0.368 (0.408)
Adj R ²	0.159	0.035
df_r	15	15
Robuster Standardfehler (nach Bundesländern) in Klammern		
*** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1		

Während das Quorum nur einen geringen positiven Einfluss auf die Wahlbeteiligung ausübt, besteht im Hinblick auf die Eintragsfrist kein Zusammenhang. Die Anzahl der Volksbegehren wirkt sich wie erwartet negativ auf die Wahlbeteiligung aus, auch wenn der Wert sehr gering ist. Das heißt, die tatsächliche Ausübung der direkten Demokratie in Form von Volksbegehren lässt die Wahlbeteiligung sinken. Anders als erwartet wirkt sich das individuelle Einkommen in den Modellen der ersten Tabellen negativ auf die Wahlbeteiligung aus. Die Faktoren des politischen Wissens sowie die Parteienmitgliedschaft weisen jedoch wie angenommen einen positiven Einfluss auf die Wahlbeteiligung aus. Die Mitgliedschaft in einer Partei hat dabei einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Wahlbeteiligung als das politische Wissen. Das Bestimmtheitsmaß R² wächst mit der Anzahl der unabhängigen Variablen ohne dabei eine Erklärung zu liefern, ob die weiteren Einflussgrößen tatsächlich einen Beitrag für einen statistischen Zusammenhang liefern. Daher wird bei den folgenden Tabellen der sogenannte adjustierte R²-Wert zu Rate gezogen, der

bei den ersten Modellen zwischen 3,5% und 15,9% liegt und daher die abhängige Variable nur zu geringem Teil durch die hier vorliegenden unabhängigen Variablen erklärt werden kann. Tabelle 7 untersucht den Einfluss der Kontrollvariablen auf das politische Wissen und kommt dabei zu folgenden Ergebnissen. Sowohl das Unterschriftenquorum als auch die Eintragsfrist weisen wie angenommen einen Negativeinfluss auf das politische Wissen aus. Der Wert der Eintragsfrist kann dabei jedoch außer Acht gelassen werden, da er sehr gering ist. Auch die tatsächliche Praxis der direkten Demokratie, gemessen an der Anzahl der Volksbegehren, übt eine sehr geringe negative Wirkung auf das politische Wissen eines Individuums aus. Die Variable des Einkommens steht wie erwartet in einem positiven Zusammenhang mit der abhängigen Größe, wobei das politische Interesse wie bereits theoretisch erörtert, die entscheidende Rolle spielt und einen großen Einfluss aufweist. Mit einem Wert von 0,47 kann man von einem starken Zusammenhang sprechen. Die berechneten Werte legen die Vermutung nahe, dass die Mitgliedschaft in einer Partei sich geringer auf das politische Wissen auswirkt als gemeinhin angenommen. Hier wären weitere Untersuchungen angezeigt, um diese Interpretation zu verifizieren oder zu widerlegen. Beide Modelle können mit einem Wert von 51% beziehungsweise 57% eine gute Vorhersage liefern.

Tabelle 7: Multiplere Regressionsmodell der direkten Demokratie und politischem Wissen

	(1)	(2)
Constant	2.358*** (0.522)	2.275*** (0.450)
Quorum	-0.007 (0.013)	
Frist		-0.000 (0.000)
Volksbegehren	-0.001 (0.010)	-0.002 (0.009)
Einkommen	0.179 (0.089)	0.165 (0.081)
pol. Interesse	0.471 (0.316)	0.556 (0.278)
Parteimitgliedschaft	-0.142 (2.086)	0.074 (1.962)
Adj R ²	0.513	0.570
df_r	15	15
Robuster Standardfehler (nach Bundesländern) in Klammern		
*** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1		

Die letzte Tabelle 8 untersucht den Zusammenhang der unabhängigen Variable und der Demokratiezufriedenheit der Individuen in einem Bundesland. Wie zu erwarten, weist der Wert des Quorums dabei einen negativen Einfluss auf die Zufriedenheit aus. Das heißt, mit steigendem Unterschriftenquorum sinken das Vertrauen und die Demokratiezufriedenheit. Die Eintragsfrist steht dabei wieder in keinem Zusammenhang mit der abhängigen Größe. Auch die Anzahl

der Volksbegehren weist in der vorliegenden Regression den zu erwartenden Negativeinfluss auf. Einen stark signifikanten Erklärungswert liefert, wie erwartet, das Einkommen eines Individuums. Das heißt, mit steigendem Einkommen wächst die politische Zufriedenheit und Unterstützung. Das politische Interesse weist im Gegensatz dazu einen negativen Zusammenhang mit der abhängigen Variable auf. Die Parteimitgliedschaft hingegen übt einen positiven Einfluss auf die Demokratiezufriedenheit eines Individuums aus. Mit einem Bestimmtheitsmaß von 54% und 65% tragen die Modelle maßgeblich zur Erklärung der Abhängigkeiten bei.

Tabelle 8: Multiples Regressionsmodell der direkten Demokratie und Demokratiezufriedenheit

	(1)	(2)
Constant	0.661 (0.379)	0.478 (0.304)
Quorum	-0.009 (0.009)	
Frist		0.000 (0.000)
Volksbegehren	-0.006 (0.007)	-0.002 (0.006)
Einkommen	0.232** (0.065)	0.219** (0.055)
pol. Interesse	-0.235 (0.230)	-0.180 (0.188)
Parteimitgliedschaft	1.175 (1.514)	1.085 (1.322)
Adj R ²	0.542	0.651
df_r	15	15
Robuster Standardfehler (nach Bundesländern) in Klammern		
*** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1		

5.2 Robustheit

Diese Ergebnisse benötigen natürlich eine weitere Überprüfung. Ein wichtiger Begriff dabei ist die sogenannte Multikollinearität, die eine lineare Abhängigkeit zwischen zwei oder mehreren unabhängigen Variablen bezeichnet (Schneider 2009: 221). Liegt diese im Falle einer statistischen Analyse vor, kann es zu stark negativen Auswirkungen auf die Erklärungskraft des Regressionsmodells kommen. Anhand einer Korrelationsmatrix lässt sich der Test auf Multikollinearität durchführen. Dabei lässt sich feststellen, dass eine hohe Korrelation (0,61) nur zwischen dem politischen Interesse und dem Einkommen festzustellen ist. Zusätzlich lässt sich der sogenannte Varianzinflationsfaktor (VIF) berechnen, der in der vorliegenden Analyse den Grenzwert von 10 in keinem Fall überschreitet und damit den Verdacht auf Multikollinearität widerlegt. Im Fall der hier vorliegenden Untersuchung sind außerdem vor allem die sogenannten Ausreißer von Bedeutung. Da die Untersuchung mit den 16 Bundesländern nur über eine kleine Anzahl an Beobachtungsfällen verfügt, besteht die Gefahr, dass die Ergebnisse von einigen wenigen Beobachtungen

dominiert werden. Eine Möglichkeit mit diesen Ausreißern umzugehen, bieten robuste Verfahren, die das Gewicht beziehungsweise die Bedeutung der Sonderfälle mindern, so dass diese das Ergebnis der Analyse nur noch marginal oder gar nicht mehr beeinflussen. Anhand einer graphischen Darstellung mittels eines sogenannten Box-Plots lassen sich Ausreißer erkennen. Bei dieser Darstellung handelt es sich um eine kombinierte Darstellung unterschiedlicher Lageparameter und Streuungsmaße (Cleff 2011: 55). Dabei erlangt man einen schnellen Überblick, in welchem Bereich die Daten liegen und wie sie sich verteilen. Der Plot besteht dabei aus einer Box, deren Rand jeweils das untere beziehungsweise obere Quartil angibt. Die Linie in der Mitte der Box stellt die Lage des Medians dar. Nur wenn ein Beobachtungswert dabei weit unter, beziehungsweise oberhalb eines Quartils liegt, gilt er als potenzieller Ausreißer. Im Falle der Wahlbeteiligung stellen Berlin mit einem sehr hohen Wert und Mecklenburg-Vorpommern mit einem sehr niedrigen Wert Ausnahmen dar. Innerhalb der Ausprägungen des politischen Wissens stellt Sachsen mit einem sehr geringen Durchschnittswert einen Ausreißer dar. Der Box-Plot weist hinsichtlich der Demokratiezufriedenheit keinen Ausnahmefall dar.

Zusammenfassend lassen sich folgende Schlussfolgerungen anhand der Analyse treffen. Die hier präsentierten Ergebnisse können die eingangsformulierte Hypothese der zunehmenden Wahlbeteiligung durch eine Senkung der institutionellen Hürden der direkten Demokratie nur teilweise bestätigen. Im Hinblick auf das Quorum lässt sich ein geringer positiver Zusammenhang erkennen, welcher die angeführte Hypothese widerlegt, jedoch nicht signifikant ist. Im Hinblick auf die Eintragsfrist lässt sich kein Zusammenhang feststellen. Entscheidender als die direktdemokratische Ausgestaltung erweist sich hier einzig das politische Interesse und eine Parteienmitgliedschaft, die zum Anstieg der Wahlbeteiligung führen. Das politische Wissen wird durch das Quorum negativ beeinflusst, was die Annahme der Arbeit bestätigt, jedoch nicht als signifikant betrachtet werden kann. Die Frist wiederum hat auch hier keinen Einfluss auf die abhängige Variable. Eine entscheidende Rolle spielt, wie zu erwarten, das politische Interesse und das Einkommen, welches das faktische Wissen eines Individuums steigern lässt. Im Hinblick auf die Demokratiezufriedenheit lässt sich demnach folgern: Das Unterschriftenquorum übt einen geringen Negativeffekt auf die Zufriedenheit aus, was die hier angeführte Hypothese bestätigt. Im Fall der Eintragsfrist liegt wie in den beiden anderen Fällen keine statistisch signifikante Varianz vor. Einzig und allein das Einkommen kann als signifikant positiver Einfluss bestätigt werden.

6 Fazit und Diskussion

Die vorliegende Arbeit nahm die Reformvorhaben der grün-roten Landesregierung zum Anlass, den Begriff der direkten Demokratie im Kontext der Bundesrepublik näher zu betrachten und eine Analyse zu den Auswirkungen der Bürgerbeteiligung in den Bundesländern durchzuführen. Es wurde dabei argumentiert, dass ein Senken der institutionellen Hürden der Bürgerbeteiligung zur Steigerung der Wahlbeteiligung, des politischen Wissens und der Demokratiezufriedenheit führe. Die Abhandlung zum Forschungsstand zeigte, dass sich diese Hypothese im Bereich des politischen Wissens in zahlreichen Studien für die USA und die Schweiz bestätigen lässt. Die Ergebnisse zur Wahlbeteiligung und der Demokratiezufriedenheit stellten sich als weniger signifikant heraus. Auch das Kapitel zur theoretischen Herleitung fasste diese Annahmen zusammen und zeigte welche positiven Aspekte die direkte Demokratie hervorbringen kann. Auch wenn die theoretischen Argumente nicht immer gänzlich überzeugend und schlüssig erscheinen mögen, ist es durchaus nachvollziehbar, dass die direkte Demokratie positive Nebenwirkungen auf das politische Verhalten und die Einstellung des Bürgers hat. Keinesfalls sollte man diese jedoch zu stark idealisieren. Das Kapitel zur Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg zeigte wie das Bundesland als einstiger Vorreiter bezüglich der Volksrechte, seine Spitzenstellung durch starke Restriktionen einbüßen musste. Die geplanten Reformen und das Bürgerbeteiligungsverfahren zur Errichtung des Nationalparks Schwarzwald zeigen jedoch, dass die Landesregierung auf dem besten Wege ist, eine „Politik des Gehörtwerdens“ umzusetzen und die Möglichkeiten zur Beteiligung auf Kommunal- und Landesebene nutzbar zu machen. Der Untersuchungsteil der Arbeit konnte die eingangsformulierte Hypothese der steigenden Wahlbeteiligung nur teilweise bestätigen. Die Beeinflussung des politischen Wissens und der Demokratiezufriedenheit durch die direkte Demokratie lässt sich dabei besser nachweisen. Dennoch muss festgehalten werden, dass vor allem die geringe Fallzahl der Untersuchung ein signifikantes Ergebnis erschwert hat. Die wenigen Fälle von Bürgerbeteiligungsverfahren in den Bundesländern können die Ergebnisse nur wenig verallgemeinern lassen. Sinnvoller wäre es wohlmöglich eine detailliertere Untersuchung anhand der Wahlkreise der einzelnen Bundesländer vorzunehmen. Dieses Vorgehen wäre sicherlich sehr zeitaufwändig, würde jedoch sicherstellen, dass eine Gleichgewichtung der Bundesländer ohne Betrachtung der zahlreichen externen Faktoren, verhindert werde. Neben der direkten Demokratie gibt es zahlreiche Faktoren, wie beispielsweise das individuelle Einkommen, das einen weitaus größeren Einfluss auf das Verhalten und die Einstellung zu haben scheint, als die direkte Demokratie. Die vorliegende Arbeit bestätigt jedoch deutlich, dass es vor allem die rechtlichen Hürden sind, die im internationalen Vergleich immer noch zu hoch sind und die Chancen der Bürger hemmen. Ziel des Beitrags war es, den Forschungsstand der USA und der Schweiz zu den erzieherischen Einflüssen der direkten Demokratie auf die Bundesrepublik anzuwenden. Anders als

die positiven Ergebnisse für die USA und die Schweiz kann die bedeutende Rolle der Direktdemokratie für die Bundesrepublik dabei nicht bestätigt werden. Jedoch überrascht dies nicht und lässt den Beitrag der Arbeit nicht mindern, da vor allem die Historie, die Tradition und das Selbstverständnis der direkten Demokratie in den Ländern dazu führt, dass die Ergebnisse nur schwer zu übertragen sind. In der schweizerischen Bundesverfassung war das wesentliche Element von Beginn an die direkte Demokratie und in kaum einem anderen Land gibt es so weitgehende Mitbestimmungsrechte des Volkes. Die lange demokratische Tradition, die geringe Größe und Bevölkerungszahl sind Faktoren, die für das Funktionieren dieser besonderen Staatsform ausschlaggebend sind und die direkte Demokratie „modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig“ machen (Kirchgässner et. al 1999). In den USA ist die Bürgerbeteiligung auf Lokalebene ähnlich stark ausgeprägt wie in der Schweiz. Entwickelt haben sich die Volksrechte bereits zu Kolonialzeit, als sich die ersten Siedler zu sogenannten „town hall meetings“ trafen um gemeinsame Probleme in koordinierter Zusammenarbeit zu lösen (Kirchgässner et. al 1999: 111). Zur Unabhängigkeitserklärung im Jahr 1776 entwickelten sich verschiedene Verfassungen, die diese Möglichkeiten der direkten Kontrolle gesetzlich verankerten. Heute kennen über die Hälfte aller Bundesstaaten der USA entweder Initiativrechte oder Referenden, alle Bundesstaaten bis auf Delaware verfügen zusätzlich über die Instrumente des obligatorischen Referendums. Beide Länder können auf über 100 Jahre direkter Demokratie zurückblicken und bieten die Möglichkeit, aussagekräftige und vergleichende Untersuchungen über den Einfluss dieser zu unternehmen. In der Bundesrepublik Deutschland sind es vor allem die schlechten Erfahrungen mit Volksabstimmungen zu Zeiten der Weimarer Republik und der Missbrauch der Volksrechte im Nationalsozialismus, die dazu geführt haben, dass im Grundgesetz von 1949 keine direktdemokratischen Instrumente eingeführt wurden. Trotz bedeutender Entwicklung seit den 1990ern, kann es kaum bestritten werden, dass eine Tradition und ein Selbstverständnis direkter Volksabstimmungen in Deutschland im Vergleich zur Schweiz und den USA, erst ansatzweise vorhanden sind. Das Fehlen dieser Tradition sollte daher Anreiz zur Ausweitung der direkten Demokratie auf Landesebene und zur Einführung auf Bundesebene sein. Mit dem Anspruch, zum Musterland der Bürgerbeteiligung zu werden, hat die Regierung von Baden-Württemberg hohe Erwartungen geweckt und einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen. Auch wenn der Weg zurück zum direktdemokratischen Musterland noch nicht beschritten wurde, sind die geplanten Reformen ein großer Fortschritt und Meilenstein in der Demokratieentwicklung des Bundeslandes. Es kommt nämlich nicht nur darauf an, dass Beteiligungsrechte den Bürgern gewährt werden, sondern auch dass diese so ausgestaltet sind, dass von ihnen Gebrauch gemacht werden kann und sie dem Bürger Nutzen stiften.

Literaturverzeichnis

- ALMOND, Gabriel A. und Sidney Verba (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Los Angeles: Sage Publications.
- BAGLIONI, Simone (2007). The Effects of Direct Democracy and City Size on Political Participation. The Swiss Case. In: ZITTEL, Thomas und Dieter Fuchs. *Participatory Democracy and Political Participation*. London: Routledge, 91-106.
- BARANKAY, Iwan, Pascal Sciarini, und Alexander Trechsel (2003). „Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives. Evidence from Swiss Cantons“ *Swiss Political Science Review* 9(1): 169-199.
- BAUER, Paul C. und Matthias Fatke (2014). „Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust - or Both?“ *Swiss Political Science Review* 20(1): 49-69.
- BENZ, Matthias und Alois Stutzer (2004). „Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland.“ *Public Choice* 119(12): 31-59.
- BOEHMKE, Frederick J., Regina P. Branton, Gavin Dillingham and Richard C. Witmer (2012). „Close Enough for Comfort? The Spatial Structure of Interest and Information in Ballot Measure Elections.“ *The Journal of Politics* 74(3): 827-839.
- BOWLER, Shaun und Todd Donovan (2002). „Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government.“ *British Journal of Political Science* 32(2): 371-390.
- BUGIEL, Karsten (1991). *Volksville und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*. Baden-Baden: Nomos.
- BÜHLMANN, Marc (2006). *Politische Partizipation im kommunalen Kontext. Der Einfluss lokaler Kontexteigenschaften auf individuelles politisches Partizipationsverhalten*. Bern: Haupt.
- BÜHLMANN, Marc (2007). Direkte Demokratie und politische Unterstützung. In: FREITAG, Markus und Uwe Wagschal (Hrsg.). *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit, 217-250.
- BÜHLMANN, Marc und Markus Freitag (2006). „Individual and Contextual Determinants of Electoral Participation.“ *Swiss Political Science Review* 12(4): 13-47.
- BURNETT, Craig M. und Vladimir Kogan (2012). „Familiar Choices. Reconsidering the Institutional Effects of the Direct Initiative.“ *State Politics & Policy Quarterly* 12(2): 204-224.
- CALIFORNIA COMMISSION ON CAMPAIGN FINANCING (1992). *Democracy by Initiative. Shaping California's Fourth Branch of Government*. Los Angeles.
- CAMPBELL, Angus, Gerald Gurin und Warren E. Miller (1954). *The Voter Decides*. Evanston: Row and Peterson.
- DELLI CARPINI, Michael X. und Scott Keeter (1993). „Measuring Political Knowledge. Putting First Things First.“ *American Journal of Political Science* 37(4): 1179-1206.

- DELLI CARPINI, Michael X. und Scott Keeter (1996). *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. London: Yale University Press.
- DONOVAN, Todd, Caroline J. Tolbert und Daniel A. Smith (2009). „Political Engagement, Mobilization, and Direct Democracy.“ *Public Opinion Quarterly* 73(1): 98-118.
- DYCK, Joshua J. (2009). „Initiated Distrust. Direct Democracy and Trust in Government.“ *American Political Research* 37(4): 539-568.
- DYCK, Joshua J. und Edward L. Lascher Jr. (2009). „Direct Democracy and Political Efficacy Reconsidered.“ *Political Behavior* 31(3): 401-427.
- DYCK, Joshua J. und Nicholas R. Seabrook (2010). „Mobilized by Direct Democracy. Short-Term Versus Long-Term Effects and the Geography of Turnout in Ballot Measure Elections.“ *Social Science Quarterly* 91(1): 188-208.
- EASTON, David (1975). „A Re-Assessment of the Concept of Political Support.“ *British Journal of Political Science* 5, 435-457.
- EDER, Christina (2010). „Direkte Demokratie in Deutschland. Zu den Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene.“ *Hambacher Disput*. Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz: 38-50.
- EDER, Christina (2011). *Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- EDER, Christina und Raphael Magin (2008a). Direkte Demokratie. In: FREITAG, Markus und Adrian Vatter. *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*. Stuttgart: UTB, 257-308.
- EDER, Christina und Raphael Magin (2008b). „Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern. Ein Vorschlag zu ihrer empirischen Erfassung aus subnational-vergleichender Perspektive.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2: 358-378.
- EDER, Christina, Adrian Vatter, und Markus Freitag (2009). „Institutional Design and the Use of Direct Democracy. Evidence from the German Länder.“ *West European Politics* 32(3): 611-633.
- EVERSON, David H. (1981). „The Effects of Initiatives on Voter Turnout. A comparative State Analysis.“ *The Western Political Quarterly* 34(3): 415-425.
- FATKE, Matthias (2014). *The Political Sociology of Direct Democracy*. Dissertation Universität Bern.
- FATKE, Matthias und Markus Freitag (2012). „Die direkte Demokratie in Baden-Württemberg und Stuttgart 21.“ *Der Bürger im Staat* 2: 174-181.
- FINKEL, Steven E. (1985). „Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy. A Panel Analysis.“ *American Journal of Political Science* 29(4): 891-913.
- FRANKLIN, Mark N. (2002). The Dynamics of Electoral Participation. In: LEDUC, Laurence, Richard Niemi und Pippa Norris (Hrsg.). *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Thousand Oaks: Sage: 148-168.

- FREITAG, Markus (2005). „Labor Schweiz. Vergleichende Wahlbeteiligungsforschung bei kantonalen Parlamentswahlen.“ *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 57(4): 667-690.
- FREITAG, Markus (2010). „Structure versus Culture. A Comparative Study of the Influence of Political Institutions and Cultural Modernization Factors on Voter Turnout in Swiss Sub-national Parliamentary Elections.“ *International Political Science Review* 31(4): 428-448.
- FREITAG, Markus und Adrian Vatter (2000). „Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung. Ein Vergleich der Schweizer Kantone.“ *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136(4): 579-606.
- FREITAG, Markus und Adrian Vatter, Hrsg. (2008). *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politischen Institutionen im Vergleich*. Stuttgart: UTB.
- FREITAG, Markus und Isabelle Stadelmann-Steffen (2007). Wahl- oder Abstimmungsdemokratie? Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlteilnahme. In: FREITAG, Markus und Uwe Wagschal (Hrsg.). *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit, 189-216.
- FREITAG, Markus und Isabelle Stadelmann-Steffen (2010). „Stumbling Block or Stepping Stone? The Influence of Direct Democracy on Individual Participation in Parliamentary Elections.“ *Electoral Studies* 29(3): 472-483.
- FREITAG, Markus und Uwe Wagschal, Hrsg. (2007). *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Münster: Lit.
- HAJNAL, Zoltan L. und Paul G. Lewis (2003). „Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections.“ *Urban Affairs Review* 38(5): 645-668.
- HERO, Rodney E. und Caroline J. Tolbert (2004). „Minority Voices and Citizen Attitudes about Government Responsiveness in the American States. Do Social and Institutional Context Matter?“ *British Journal of Political Science* 34(1): 109-121.
- JÜRGENS, Gunther (1993). *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Erfahrungen. Vorbildfunktion für den Bund?* Stuttgart: Boorberg.
- KAMPWIRTH, Ralph (2003). „Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Bundesebene.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(4): 657-671.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz (1999). *Die direkte Demokratie. Modern erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- KOST, Andreas (2008). *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LADNER, Andreas und Julien Fiechter (2012). „The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities.“ *Local Government Studies* 38(4): 437-459.
- LACEY, Robert J. (2005). „The Electoral Allure of Direct Democracy. The Effect of Initiative Salience on Voting, 1990-96.“ *State Politics & Policy Quarterly* 5(2): 168-181.

- LINDER, Wolf (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- MAGIN, Raphael und Christina Eder (2007). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Grundlagen, Institutionen, Anwendungen. In: FREITAG, Markus und Uwe Wagschal (Hrsg.). *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit, 151-187.
- MAGIN, Raphael, Christina Eder und Adrian Vatter (2008). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In: HILDEBRANDT, Achim und Frieder Wolf (Hrsg.). *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS für Sozialwissenschaften, 345-362.
- MAGLEBY, David B. (1984). *Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MENDELSON, Matthew und Fred Cutler (2000). „The Effect of Referendums on Democratic Citizens. Information, Politicization, Efficacy and Tolerance.“ *British Journal of Political Science* 30(4): 669-698.
- MONTAG, Tobias (2011). „Direkte Demokratie in der Praxis. Volksgesetzgebung in den Bundesländern 1949-2010.“ *Analysen und Argumente* 96: 1-10.
- MOSER, Christian (1985). *Die Gesetzgebungsverfahren der Kantone. Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen*. Bern.
- MÖCKLI, Silvano (2007). Direct Democracy and Political Participation from a Crossnational Perspective: the Swiss Case. In: ZITTEL, Thomas und Dieter Fuchs (Hrsg.). *Participatory Democracy and Political Participation*. London: Routledge, 107-124.
- PUTNAM, Robert (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- REHMET, Frank (2003). Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern. In: SCHILLER, Theo und Mittendorf Volker (Hrsg.). *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 102-114.
- REHMET, Frank und Tim Weber (2013). *Volksentscheids-Ranking 2013*. Berlin: Mehr Demokratie e.V.
- REHMET, Frank und Tim Weber (2014). *Volksbegehrensbericht 2015. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2014*. Berlin: Mehr Demokratie e.V.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1947). *Social Contract*. New York: Hafner Press.
- SCHILLER, Theo (2002). *Direkte Demokratie. Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus.
- SCHILLER, Theo (2007). Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene. In: FREITAG, Markus und Uwe Wagschal (Hrsg.). *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit, 115-150.
- SMITH, Daniel A. and Caroline J. Tolbert. (2004). *Educated by Initiative. The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- SMITH, Daniel A. and Caroline J. Tolbert (2007). "The Instrumental and Educative Effects of Ballot Measures. Research on Direct Democracy in the American States." *State Politics & Policy Quarterly* 7(4): 416-445.
- SMITH, Daniel A., Caroline J. Tolbert und Amanda Keller (2010). „Reassessing Direct Democracy and Civic Engagement. A Panel Study of the 2008 Election.“ *Paper presented at the Annual Meeting of the APSA, September 36, Washington, DC*.
- SMITH, DANIEL A., Caroline J. Tolbert und Daniel C. Bowen (2008). „The Educative Effects of Direct Democracy. A Research primer for legal scholars.“ *University of Colorado law review* 78: 101-124.
- SMITH, Mark A. (2001). „The Contingent Effects of Ballot Initiatives and Candidate Races on Turnout.“ *American Journal of Political Science* 45(3): 700-706.
- SMITH, Mark A. (2002). "Ballot Initiatives and the Democratic Citizen." *Journal of Politics* 64(3): 892-903.
- TOLBERT, Caroline J., Daniel C. Bowen und Todd Donovan (2009). "Initiative Campaigns Direct Democracy and Voter Mobilization." *American Politics Research* 37(1): 155-192.
- TOLBERT, Caroline J. und Daniel A. Smith (2005). "The Educative Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout." *American Politics Research* 33(2): 283-309.
- TOLBERT, Caroline J. and Daniel A. Smith (2006). "Representation and Direct Democracy in the United States." *Journal of Representative Democracy* 42(1): 25-44.
- TOLBERT, Caroline J., John A. Grummel und Daniel A. Smith (2001). „The Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout in the American States.“ *American Politics Research* 29(6): 625-648.
- TOLBERT, Caroline J., Ramona S. McNeal und Daniel A. Smith (2003). „Enhancing Civic Engagement. The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge.“ *State Politics & Policy Quarterly* 3(1): 23-41.
- TRECHSEL, Alexander (2000). *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- TSEBELIS, Georg (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- WERNLI, Boris (1998). Die Bestimmungsfaktoren der Wahlbeteiligung. Eine vergleichende Analyse von 10 Schweizer Kantonen. In: KRIESI, Hanspeter, Wolf Linder und Ulrich Klöti (Hrsg.) *Die Schweizer Wahlen 1995. Ergebnisse des Projekts Selects*. Bern: Haupt, 332.

Internetquellen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN LANDESVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG (2011): „Der Wechsel beginnt“. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg 2011-2016. Online am 11.06.2015 unter: <http://gruene-bw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/Koalitionsvertrag-web.pdf>.

FDP/DVP FRAKTION IM LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (17.02.2012). „Bullinger. FDP bekräftigt Nein zum Gesetz zur Errichtung des Nationalparks“ Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://fdp-dvp-fraktion.de/pressemitteilungen/bullinger-fdp-bekraeftigt-nein-zum-gesetz-zur-errichtung-des-nationalparks>.

FDP/DVP FRAKTION IM LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (16.11.2012). „Rülke. Die FDP-Landtagsfraktion steht weiterhin zur Bevölkerungsmehrheit - und zwar einheitlich.“ Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://fdp-dvp-fraktion.de/pressemitteilungen/rlke-die-fdp-landtagsfraktion-steht-weiterhin-zur-bevölkerungsmehrheit-und-zwar-einheitlich>.

FDP/DVP FRAKTION IM LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (28.11.2013). „Rülke. Landesregierung macht Politik nach dem Erlkönig“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://fdp-dvp.de/pressemitteilungen/ruelke-landesregierung-macht-politik-nach-dem-erlkoenig-prinzip>.

FORSTKAMMER BADEN-WÜRTTEMBERG. „Ein Nationalpark im Schwarzwald ist unsinnig.“ Online am 12.06.2015 abgerufen unter: http://www.forstkammer-bw.de/fileadmin/Forstkammer/Download/Nationalpark_unsinnig.pdf.

FREUDENSTADT IM SCHWARZWALD. „Abstimmungsergebnis Nationalpark Schwarzwald“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://www.freudenstadt.de/Stadtnachricht?id=591&item=article&view=publish>.

MEHR DEMOKRATIE E.V. (2013). „Volksentscheid Ranking 2013“. Online am 14.06.2015 abgerufen unter: http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheids-ranking_2013.html.

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ. „Beteiligung zum Nationalpark Schwarzwald“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/nationalpark-nordschwarzwald>.

STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG. „Projekte der Landesregierung“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte>.

UNSER NORDSCHWARZWALD E.V. (17.04.2014). „Kommentar zur Eröffnung des Nationalparks Schwarzwald am 3. und 4. Mai 2014“. Online am 12.06.2015 abgerufen unter: <http://www.unser-nordschwarzwald.de/2014/04/17/kommentar-zur-eroeffnung-des-nationalparks-schwarzwald-am-3-und-4-mai-2014>.

Anhang

Anhang 1: Wahlbeteiligung

Variable	Operationalisierung	
Abhängige Variable		
Partizipation in Form von individueller Wahlbeteiligung	Wahlbeteiligung an den letzten Bundestagswahlen (0 = Nein, 1 = Ja)	
Variable	Hypothese	Operationalisierung/Quelle *
Unabhängige Variablen		
Kontextlevel		
Unterschriftenquorum	Je tiefer die Unterschriftenhürde für ein Volksbegehren in einem Bundesland ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Individuum an den Wahlen beteiligt. (Hypothese 1)	Anzahl der Unterschriften, die für ein Volksbegehren nötig sind im Verhältnis zur Wohnbevölkerung (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Sammelfrist	Je kürzer die Frist für die Unterschriftensammlung bei einem Volksbegehren in einem Bundesland ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Individuum an den Wahlen beteiligt. (Hypothese 1)	Frist für die Unterschriftensammlung für Volksbegehren in Tage (1 Monat = 30 Tage) (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Volksbegehren	Je mehr Volksbegehren in einem Bundesland stattfinden, desto niedriger ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Individuum an den Wahlen beteiligt.	Anzahl der Volksbegehren von 1946-2014 (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Individuallevel		
Einkommen	Je höher das Haushaltseinkommen eines Individuums ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit der Wahlteilnahme.	Netto-Haushaltseinkommen der Befragten pro Monat, 13 Kategorien von 1= „unter 500 EUR“ bis 13 = „über 10.000 EUR“
Interesse	Je höher das politische Interesse eines Individuums ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass er sich an Wahlen beteiligt.	Generelles politisches Interesse der Befragten auf einer Skala von 0 = „überhaupt nicht“ bis 5 „sehr stark“
Parteienmitgliedschaft	Nicht-Parteimitglieder gehen weniger häufig wählen als Parteimitglieder.	Dummy; 0 = kein Parteimitglied, 1= Parteimitglied

Anhang 2: Politisches Wissen

Variable	Operationalisierung	
Abhängige Variable		
Politisches Wissen	6 Fragen zum politischen Wissen (0 = falsch, 1 = richtig) 1. „Welche dieser Personen war in den letzten vier Jahren Bundesfinanzminister?“ (R. Brüderle, T. de Maiziere, W. Schäuble oder D. Niebel?) 2. „Wie hoch ist die derzeitige Arbeitslosenquote in Deutschland?“ (4,8%, 6,8%, 8,8%, 10,8%) 3. „Welche Partei wurde bei der Bundestagswahl zweitstärkste Kraft?“ (FDP, Grüne, SPD oder CDU) 4. „Wie heißt der aktuelle Generalsekretär der Vereinten Nationen?“ (K. Annan, K. Waldheim, B. Ki-Moon oder B. Boutros-Ghali) 5. „Welche der beiden Stimmen ist ausschlaggebend für die Sitzverteilung im Bundestag?“ (Erststimme, Zweitstimme oder beide gleich wichtig) 6. „Ab wie viel Prozent der Zweitstimmen kann eine Partei auf jeden Fall Abgeordnete in den Bundestag entsenden?“	
Variable	Hypothese	Operationalisierung/Quelle *
Unabhängige Variablen		
Kontextlevel		
Unterschriftenquorum	Je tiefer die Unterschriftenhürde für ein Volksbegehren in einem Bundesland ist, desto größer ist das politische Wissen eines Individuums. (Hypothese 2)	Anzahl der Unterschriften, die für ein Volksbegehren nötig sind im Verhältnis zur Wohnbevölkerung (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Sammelfrist	Je kürzer die Frist für die Unterschriftensammlung bei einem Volksbegehren in einem Bundesland ist, desto geringer ist das politische Wissen eines Individuums. (Hypothese 2)	Frist für die Unterschriftensammlung für Volksbegehren in Tage (1 Monat = 30 Tage) (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Volksbegehren	Je mehr Volksbegehren in einem Bundesland stattfinden, desto größer ist das politische Wissen eines Individuums.	Anzahl der Volksbegehren von 1946-2014 (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Individuallevel		
Einkommen	Je höher das Haushaltseinkommen eines Individuums ist, desto größer ist das politische Wissen.	Netto-Haushaltseinkommen der Befragten pro Monat, 13 Kategorien von 1= „unter 500 EUR“ bis 13 = „über 10.000 EUR“
Interesse	Je höher das politische Interesse eines Individuums ist, desto größer ist das politische Wissen.	Generelles politisches Interesse der Befragten auf einer Skala von 0 = „überhaupt nicht“ bis 5 „sehr stark“
Parteienmitgliedschaft	Nicht-Parteimitglieder verfügen über weniger politisches Wissen als Parteimitglieder.	Dummy; 0 = kein Parteimitglied, 1= Parteimitglied

Anhang 3: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie

Variable		Operationalisierung
Abhängige Variable		
Demokratiezufriedenheit	„Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland funktioniert, alles in allem sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, nicht sehr zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden?“ (Skala von 0 = überhaupt nicht zufrieden bis 4 = „sehr zufrieden“)	
Variable	Hypothese	Operationalisierung/Quelle *
Unabhängige Variablen		
Kontextlevel		
Unterschriftenquorum	Je tiefer die Unterschriftenhürde für ein Volksbegehren in einem Bundesland ist, desto zufriedener ist ein Individuum mit dem Funktionieren der Demokratie. (Hypothese 3)	Anzahl der Unterschriften, die für ein Volksbegehren nötig sind, im Verhältnis zur Wohnbevölkerung (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Sammelfrist	Je kürzer die Frist für die Unterschriftensammlung bei einem Volksbegehren in einem Bundesland ist, desto unzufriedener ist ein Individuum mit dem Funktionieren der Demokratie. (Hypothese 3)	Frist für die Unterschriftensammlung für Volksbegehren in Tagen (1 Monat = 30 Tage) (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Volksbegehren	Je mehr Volksbegehren in einem Bundesland stattfinden, desto zufriedener ist ein Individuum mit dem Funktionieren der Demokratie.	Anzahl der Volksbegehren von 1946-2014 (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)
Individuallevel		
Einkommen	Je höher das Haushaltseinkommen eines Individuums ist, desto größer ist die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie.	Netto-Haushaltseinkommen der Befragten pro Monat, 13 Kategorien von 1= „unter 500 EUR“ bis 13 = „über 10.000 EUR“
Interesse	Je höher das politische Interesse eines Individuums ist, desto größer ist die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie	Generelles politisches Interesse der Befragten auf einer Skala von 0 = „überhaupt nicht“ bis 5 „sehr stark“
Parteienmitgliedschaft	Nicht-Parteimitglieder sind weniger zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie als Parteimitglieder.	Dummy; 0 = kein Parteimitglied, 1= Parteimitglied

* **Anmerkung:** Quellenangaben nur für die Variablen des Kontextlevels festgelegt. Alle Variablen des Individuallevels entstammen der GLES Umfrage 2013.